

**AIDE SOCIALE,  
OBLIGATION  
ALIMENTAIRE  
ET PATRIMOINE**

*«En application de la loi du 11 mars 1957 (art.41) et du code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur.*

*Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.»*

© La Documentation française – Paris, 1999  
ISBN : 2-11-004433-0

# CONSEIL D'ÉTAT

Section du rapport et des études

## **AIDE SOCIALE, OBLIGATION ALIMENTAIRE ET PATRIMOINE**

Étude adoptée par  
l'Assemblée générale  
du Conseil d'État  
le 16 mars 1999

## Publications du Conseil d'État chez le même éditeur

### **Collection « Études et documents du Conseil d'État »**

- Rapport public du Conseil d'État, 1993, Considérations générales : *Décentralisation et ordre juridique* (EDCE, n° 45), 1994.
- Rapport public du Conseil d'État, 1994, Considérations générales : *Service public, services publics : déclin ou renouveau* (EDCE, n° 46), 1995.
- Rapport public du Conseil d'État, 1995, Considérations générales : *La transparence et le secret* (EDCE, n° 47), 1996.
- Rapport public du Conseil d'État, 1996, Considérations générales : *Sur le principe d'égalité* (EDCE, n° 48), 1997.
- Rapport public du Conseil d'État, 1998, Considérations générales : *Sur le droit de la santé* (EDCE, n° 49), 1998.
- Rapport public du Conseil d'État, 1999, Considérations générales : *L'intérêt général* (EDCE, n° 50), 1999.

### **Collection « Les études du Conseil d'État »**

- Statut et protection de l'enfant, 1991.
- L'Aide juridique : pour un meilleur accès au droit et à la justice, 1991.
- Sports : pouvoir et discipline, 1991.
- L'urbanisme : pour un droit plus efficace, 1992.
- Régler autrement les conflits :  
Conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative, 1993.
- Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions, 1995.
- La responsabilité pénale des agents publics, 1996.
- Les groupements d'intérêt public, 1997.
- Rendre plus attractif le droit des fondations, 1997.
- Pour une meilleure transparence de l'administration, 1998.
- Internet et les réseaux numériques, 1998.
- Le cumul d'activité et de rémunération des agents publics, 1999
- Les lois de bioéthique : cinq ans après, 1999
- L'utilité publique aujourd'hui, 1999

### **Collection « Documents d'études » – Jurisprudence du Conseil d'État**

- Années 1988 à 1997 (disponibles).
- Année 1998, Documents d'études 6.11.

### **Collection « Notes et études documentaires »**

- Les établissements publics nationaux, ND n° 4784, 1985.
- Droit international et droit français, ND n° 4803, 1986.
- Sciences de la vie – De l'éthique au droit, ND n° 4855, n<sup>lle</sup> éd. 1988.
- Administration et nouvelles technologies de l'information, ND n° 4851, 1988.
- Les établissements publics : transformation et suppression, ND n° 4876, 1989.

### **Collection « Les études de la Documentation française »**

- Le Conseil d'État, par J. Massot et T. Girardot, 1999.

### **Hors collection**

- La justice administrative en pratique, n<sup>lle</sup> édition, 1998.



# Table des matières

Introduction .....	7
<b>Première partie</b>	
<b>Aide sociale et obligation alimentaire</b> .....	9
<i>Analyse</i> .....	10
<i>Propositions</i> .....	19
<b>Deuxième partie</b>	
<b>Aide sociale et patrimoine</b> .....	29
<i>Les deux seuils d'exemption de récupération, en fonction du type de recouvrement et du type d'aide sociale</i> .....	31
<i>Les personnes exemptées de la récupération sur la succession</i> .....	36
<i>Les procédés utilisés pour échapper aux recours institués par l'article 146 du Code de la famille et de l'aide sociale</i> .....	37
<b>Troisième partie</b>	
<b>Aide sociale aux handicapés et aide sociale aux personnes âgées</b> .....	39
<b>Quatrième partie</b>	
<b>Réflexions générales sur les rapports entre l'aide sociale et l'obligation alimentaire</b> .....	43
<b>Annexes</b>	
Lettres du ministère de l'Emploi et de la Solidarité .....	49
Textes de référence et décisions de la Commission centrale d'aide sociale et fiche annexe .....	53
Composition du groupe de travail .....	61





# Introduction

La législation de l'aide sociale est devenue particulièrement complexe. C'est dans le but de préparer des réformes destinées à simplifier et clarifier l'état actuel du droit que le ministre de l'Emploi et de la solidarité a, en 1996 et 1997, demandé au Conseil d'État une étude de certains éléments de cette législation ainsi que des propositions de réforme (annexe I : « les demandes ministérielles »).

Le rapport répondant aux demandes du ministère de l'Emploi et de la Solidarité a été conçu dans une optique critique, comme cela était demandé, et il propose des modifications de textes en vue de remédier aux dysfonctionnements observés. Il a été préparé par un groupe de travail (composition en annexe II) qui s'est réuni douze fois entre janvier 1998 et janvier 1999 et qui était composé de membres du Conseil d'État, de magistrats, d'un professeur d'université, de représentants des ministères de l'Emploi et de la Solidarité, de la Justice et de l'Intérieur ainsi que d'un représentant de la caisse nationale d'allocations familiales. Le groupe de travail a entendu une communication de Mme Évelyne Serverin, directeur de recherches au CNRS, ainsi que de M. le professeur Alfandari.

La complexité de la législation résulte d'abord du fait que, si une importante réforme issue du décret du 29 novembre 1953 portant réforme des lois d'assistance a unifié le régime juridique de l'aide sociale, de nombreux textes postérieurs ont entraîné une diversification des règles applicables à chacune des formes de l'aide sociale. La tendance a été d'instituer des règles spécifiques à chaque modalité de l'aide sociale, sans que l'on perçoive toujours clairement ce qui justifie ces différences. La cohérence d'ensemble du système n'apparaît donc pas toujours évidente.

La complexité résulte aussi de ce que, si l'aide sociale accordée par les collectivités publiques relève du droit public, le régime juridique qui lui est applicable comporte une interférence importante de règles du Code civil, notamment de celles qui régissent les obligations alimentaires. L'application conjointe d'un régime de droit public et d'un régime de droit privé a entraîné des difficultés, notamment en ce qui



concerne la répartition des compétences entre les juridictions administrative et judiciaire.

Les départements, auxquels incombe, depuis les lois de décentralisation, l'essentiel de l'aide sociale, ont, face à une législation parfois peu intelligible, développé des pratiques différentes. Il y a donc là encore un facteur de complexité ainsi que de manque de clarté car il n'est pas toujours possible d'avoir une vue exacte du fonctionnement réel du système sur l'ensemble du territoire.

La clarté et la simplicité seraient pourtant d'autant plus utiles que les enjeux financiers sont importants. Ainsi, en 1996, pour l'aide sociale à l'hébergement des personnes âgées, les dépenses exposées se sont élevées à 12,7 milliards de francs, les sommes récupérées ensuite sur les intéressés, leurs obligés alimentaires et leurs héritiers à 6,5 milliards de francs et les sommes finalement demeurées à la charge des collectivités publiques à 6,2 milliards de francs. Ces chiffres ont augmenté tous les ans depuis 1992, année au cours de laquelle ils étaient respectivement de 11,1 milliards, 6,1 milliards et 5 milliards de francs.

En outre, la clarté et la simplicité de la législation d'aide sociale apparaissent particulièrement nécessaires en raison des difficultés spécifiques supportées par les personnes qui sont en situation de bénéficiaire de cette aide ainsi que de la lourdeur de la tâche des administrations chargées de leur porter secours.

C'est l'interférence entre l'aide sociale et l'obligation alimentaire qui soulève le plus de difficultés et qui donne lieu aux dysfonctionnements les plus importants et c'est sur cette question que porte, d'abord, la demande du ministre de l'Emploi et de la Solidarité. Elle sera traitée dans la première partie. La demande ministérielle a ensuite été étendue aux questions soulevées par la récupération de l'aide sociale sur le patrimoine du bénéficiaire, qui sera examinée dans la deuxième partie, et par le régime particulier applicable à l'aide sociale aux handicapés, qui fera l'objet de la troisième partie. Le groupe de travail a enfin élargi le champ de ses réflexions à des questions plus générales, traitées dans la quatrième partie.



# Première partie

## Aide sociale

### et obligation alimentaire

L'obligation alimentaire à la charge des ascendants et descendants est instituée par le Code civil qui prévoit cette solidarité familiale dans ses articles 205 et suivants.

Dans la législation relative à l'aide sociale, les relations entre la solidarité familiale et la solidarité collective sont organisées selon une règle qui a été posée très tôt et qui est celle de la subsidiarité de la solidarité collective par rapport à la solidarité familiale. Cette règle de subsidiarité ne découle pas implicitement et automatiquement des dispositions du Code civil sur l'obligation alimentaire, même si elle s'inscrit dans leur logique. Elle a donc été instituée par des textes spécifiques.

La règle générale du caractère subsidiaire de l'aide sociale est actuellement posée par l'article 144 du Code de la famille et de l'aide sociale pour les formes d'aide sociale du titre III de ce code et par l'article 189-4 pour l'aide médicale du titre III *bis*, mais elle est ancienne puisqu'elle résultait déjà de l'article 2 de la loi du 15 juillet 1893 et de l'article 5 de la loi du 14 juillet 1905 <sup>1</sup>.

Une telle règle relève de la compétence du législateur en vertu de l'article 34 de la Constitution, à deux titres puisque son institution touche aux principes fondamentaux des obligations civiles ainsi qu'aux principes fondamentaux de la sécurité sociale, dont font partie les principes fondamentaux de l'aide sociale, selon la jurisprudence du Conseil d'État <sup>2</sup>.

---

1 - Dans un autre domaine, celui des prestations hospitalières, une règle analogue est instituée par l'article L. 714-38 du Code de la santé publique, texte qui, lui aussi, ne fait que reprendre une règle plus ancienne énoncée par l'article 5 de la loi des 7 et 13 août 1851 sur les hospices et hôpitaux.

2 - 12 juin 1998, *Fédération des aveugles et handicapés de France*, n° 188 737.



## Analyse

### ***Le champ d'application de la subsidiarité de l'aide sociale par rapport à l'obligation alimentaire***

La subsidiarité est conçue dans les textes comme devant s'appliquer en principe à l'ensemble des prestations d'aide sociale puisque l'article 144 s'applique, sauf exception expressément prévue, à toutes les formes d'aide sociale du titre III et que l'article 189-4 fixe les modalités particulières de la mise en jeu de l'obligation alimentaire pour l'aide médicale du titre III *bis*.

Cette généralité de la règle ne constitue toutefois plus l'état actuel du droit, l'évolution de la législation ayant été marquée par une diminution progressive de la place de l'obligation alimentaire dans le domaine de l'aide sociale.

**En matière d'aide sociale aux personnes âgées**, le principe de la subsidiarité de l'aide sociale par rapport à l'obligation alimentaire demeure très important puisqu'il s'applique notamment à l'hébergement en établissement prévu par l'article 164 du Code de la famille et de l'aide sociale. Il s'agit là d'un poste de dépenses devenu lourd pour les intéressés, leurs familles et les collectivités publiques débitrices de l'aide sociale, tant en raison du coût élevé des hébergements que de l'allongement de la durée de la vie. Une réforme affectant le principe de subsidiarité ou sa mise en œuvre aura donc une importance pratique particulière en ce qui concerne cette forme spécifique de l'aide sociale.

L'allocation simple à domicile et l'allocation représentative de services ménagers prévues par l'article 158 du Code de la famille et de l'aide sociale demeurent également soumises à la règle de subsidiarité, mais ces modalités de l'aide sociale sont en voie d'extinction.

En revanche, des exceptions à la règle de subsidiarité ont été instituées pour l'octroi de services ménagers ou aide ménagère par l'article 6 du décret n° 54-1128 du 15 novembre 1954 modifié et pour la prestation spécifique dépendance par l'article 9 de la loi n° 97-60 du 24 janvier 1997. Ces textes excluent la mise en œuvre de l'obligation alimentaire.

**En matière d'aide sociale aux handicapés**, les exceptions à la prise en compte de l'obligation alimentaire sont nettement plus importantes.

En effet, l'obligation alimentaire n'est mise en œuvre ni pour « les frais d'hébergement et d'entretien des personnes handicapées dans les établissements de rééducation et d'aide par le travail ainsi que dans les



foyers et foyers-logements »<sup>4</sup>, ni pour l'allocation compensatrice pour aide d'une tierce personne<sup>5</sup>.

En revanche, en l'absence de texte contraire, l'article 144 du Code de la famille et de l'aide sociale s'applique à l'allocation différentielle prévue par l'article 59 de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975<sup>6</sup>.

**S'agissant de l'aide sociale pour l'hébergement en centre d'hébergement et de réadaptation sociale** prévue par l'article 185 du Code de la famille et de l'aide sociale, l'obligation alimentaire prime également l'aide sociale<sup>7</sup>.

**En matière d'aide médicale**<sup>8</sup>, la règle de subsidiarité posée par l'article 144 du Code de la famille et de l'aide sociale s'applique, dans son principe, à l'aide médicale de droit commun, selon les modalités particulières de l'article 189-4.

Toutefois, le III de l'article 187-2 du Code de la famille et de l'aide sociale écarte la prise en compte de l'obligation alimentaire, d'une part, pour les bénéficiaires du RMI et de l'allocation veuvage et, d'autre part, seulement en ce qui concerne la prise en charge des cotisations à l'assurance personnelle, pour les personnes âgées de 17 à 25 ans satisfaisant aux conditions de ressources et de résidence en France fixées pour l'attribution du RMI.

**Pour le RMI**, le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 23 de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 ne subordonne son attribution qu'à la condition que l'intéressé fasse valoir ses droits, notamment aux créances d'aliments qui lui sont dues au titre des obligations instituées par les articles 203, 212, 214, 255, 282, 334 et 342 du Code civil. Il s'agit essentiellement de l'obligation d'entretien des pères et mères envers leurs enfants et de l'obligation de secours et d'assistance entre époux.

Toutefois, le 5<sup>e</sup> alinéa de l'article 23 de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 a institué un système particulier d'exception à la mise en jeu de l'obligation alimentaire puisqu'il prévoit que l'intéressé peut demander à être dispensé de faire valoir ses droits aux créances d'aliments et que « le représentant de l'État dans le département statue sur cette demande, compte tenu de la situation du débiteur défaillant et après que l'intéressé, assisté le cas échéant de la personne de son choix, a été en mesure de faire connaître ses observations. Il peut assortir sa décision d'une réduction de l'allocation de revenu minimum d'un montant au

---

4 - Article 168 du Code de la famille et de l'aide sociale.

5 - Article 39 de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975.

6 - CE, 10 juillet 1995, *ministre des Affaires sociales et de l'Intégration*, n° 139704.

7 - CE, 17 mars 1993, *M. et Mme Deloye*, n° 98 173, Recueil, T. P. 609.

8 - Le présent rapport a été élaboré antérieurement au dépôt du projet de loi sur la couverture médicale universelle.



plus égal à celui de la créance alimentaire lorsqu'elle est fixée ou à celui de l'allocation de soutien familial ».

### ***La mise en œuvre du principe de la subsidiarité de l'aide sociale par rapport à l'obligation alimentaire***

Nous ne reviendrons pas ici sur le revenu minimum d'insertion et sur les modalités particulières instituées par l'article 23 de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 et nous nous en tiendrons aux titres III et III *bis* du Code de la famille et de l'aide sociale qui ont été l'objet des réflexions du groupe de travail.

Si l'on raisonne en termes de « système de mise en œuvre de la subsidiarité », **la solution la plus simple et la plus radicale consisterait à n'attribuer l'aide sociale qu'après que l'intéressé a effectivement sollicité et éventuellement obtenu l'aide de ses débiteurs d'aliments.** La créance alimentaire serait donc déjà fixée lors de l'examen de sa demande et il serait alors aisé de l'inclure dans les ressources du pétitionnaire à prendre en compte pour l'attribution de l'aide. Toutefois le besoin d'aide sociale est urgent et il ne peut s'accommoder des délais nécessaires à la fixation de la dette d'aliments ce qui explique qu'**un tel système n'a jamais été appliqué.**

**Une autre solution simple consiste, à l'inverse, à attribuer l'aide sociale en ne tenant aucun compte des obligations alimentaires potentielles mais à prévoir que la collectivité publique qui supporte les dépenses d'aide sociale peut se retourner ensuite contre les débiteurs d'aliments pour récupérer ses dépenses, dans la limite du montant de l'obligation alimentaire. Un tel mécanisme existe. C'est celui qui a été institué, pour l'aide médicale, par la loi du 29 juillet 1992 et qui résulte de l'article 189-4 du Code de la famille et de l'aide sociale.**

Ce n'était d'ailleurs pas une innovation car ce système était celui qui s'appliquait à l'ensemble de l'aide sociale avant l'importante réforme issue du décret du 29 novembre 1953 relatif à la réforme des lois d'assistance. Il s'agit donc d'un retour, pour l'aide médicale, en 1992, à des modalités qui avaient été appliquées à l'ensemble de l'aide sociale et qui avaient été abandonnées.

La loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 a en effet profondément modifié le régime de l'aide médicale, notamment en ce qui concerne l'interférence de l'obligation alimentaire, qui est désormais traitée en ces termes par l'article 189-4 du Code de la famille et de l'aide sociale :

Article 189-4 : « *I. Sous réserve des dispositions du II de l'article 187-2, les prestations prises en charge par l'aide médicale*



*peuvent être recouvrées auprès des personnes tenues à l'obligation alimentaire à l'égard des bénéficiaires de cette aide.*

*« II. Les demandeurs d'une admission au bénéfice de l'aide médicale sont informés du recouvrement possible auprès des personnes tenues à l'obligation alimentaire à leur égard des prestations prises en charge par l'aide médicale.*

*« III. Les dispositions de l'article 144 ne sont pas applicables ».*

L'article 40 du décret n° 54-883 du 2 septembre 1954 a ensuite été modifié par le décret du 26 mars 1993 et il est désormais ainsi rédigé :

*« Les ressources prises en compte pour l'admission à l'aide médicale sont constituées par l'ensemble des ressources de toute nature du demandeur ainsi que des personnes à sa charge au sens des articles L.161-14 et L.313-3 du Code de la sécurité sociale.*

[...]

*« Il n'est pas tenu compte du montant de l'aide que seraient susceptibles d'apporter au demandeur les personnes tenues à son égard à l'obligation alimentaire. »*

Le système mis en place par la loi du 29 juillet 1992 pour l'aide médicale est donc tout à fait différent du système qui s'applique depuis 1953 aux autres formes d'aide sociale : l'obligation alimentaire n'est pas prise en compte lors de l'attribution, mais un recours peut ensuite être exercé par la collectivité publique contre les débiteurs d'aliments. On est donc revenu, pour cette forme d'aide, au système antérieur au décret du 29 novembre 1953.

**C'est un troisième système, issu du décret du 29 novembre 1953, qui régit donc actuellement la mise en œuvre de l'obligation alimentaire dans l'attribution de l'aide sociale, à l'exception de l'aide médicale et du revenu minimum d'insertion, et il résulte des articles 144 et 145 du Code de la famille et de l'aide sociale et 5 du décret du 2 septembre 1954. Sa différence essentielle avec le mécanisme précédent est que l'obligation alimentaire évaluée vient en déduction de l'aide sociale attribuée. Les difficultés d'application de ce système sont à l'origine de la demande du ministère et de la constitution du groupe de travail.**

Il convient donc de décrire maintenant plus précisément ce dernier système.

Les textes sont ainsi rédigés :

a) Code de la famille et de l'aide sociale :

Article 144 : *« Les personnes tenues à l'obligation alimentaire instituée par les articles 205 et suivants du Code civil, sont, à l'occa-*



sion de toute demande d'aide sociale, invitées à indiquer l'aide qu'elles peuvent allouer aux postulants et à apporter, le cas échéant, la preuve de leur impossibilité de couvrir la totalité des frais.

**« La commission d'admission fixe, en tenant compte du montant de leur participation éventuelle, la proportion de l'aide consentie par les collectivités publiques. La décision de la commission peut être révisée sur production par le bénéficiaire de l'aide sociale, d'une décision judiciaire rejetant sa demande d'aliments ou limitant l'obligation alimentaire à une somme inférieure à celle qui avait été envisagée par l'organisme d'admission. La décision de la commission fait également l'objet d'une révision lorsque les débiteurs d'aliments ont été condamnés à verser des arrérages supérieurs à ceux qu'elle avait prévus ».**

Article 145 : *« En cas de carence de l'intéressé, le représentant de l'État ou le président du conseil général peut demander en son lieu et place à l'autorité judiciaire la fixation de la dette alimentaire et le versement de son montant au département, à charge pour celui-ci de le reverser au bénéficiaire, augmenté le cas échéant de la quote-part de l'aide sociale... »*

b) Article 4 du décret n° 54-883 du 2 septembre 1954 :

*« Au moment du dépôt de leur demande d'admission à l'aide sociale ou, sous réserve des dispositions prévues à l'article 187-2 du Code de la famille et de l'aide sociale, à l'aide médicale, les postulants doivent fournir la liste nominative des personnes tenues envers eux à l'obligation alimentaire.*

*« Ces personnes sont invitées à fixer leur participation éventuelle aux dépenses susceptibles d'être engagées en faveur du postulant ou à l'entretien de ce dernier.*

*« La décision prononcée dans les conditions prévues par l'article 124-2 du Code de la famille et de l'aide sociale est notifiée à l'intéressé et, le cas échéant, aux personnes tenues à l'obligation alimentaire en avisant ces dernières qu'elles sont tenues conjointement au remboursement de la somme non prise en charge par le service d'aide sociale. À défaut d'entente entre elles ou avec l'intéressé, le montant des obligations alimentaires respectives est fixé par l'autorité judiciaire de la résidence du bénéficiaire de l'aide sociale ».*

La commission d'admission et, si sa décision est contestée, les juridictions de l'aide sociale **évaluent** donc le montant des obligations alimentaires et l'ajoutent au montant des ressources du demandeur d'aide sociale. Si cette somme totale est égale ou supérieure au coût de la prestation demandée, l'aide sociale doit être refusée. Si elle est inférieure, l'aide sociale doit être fixée au montant de la différence.



La juridiction judiciaire n'intervient pas au stade de l'attribution de l'aide sociale. Son intervention n'est prévue qu'éventuellement et ultérieurement, dans les cas suivants :

- lorsque, postérieurement à une décision d'admission ayant procédé à l'évaluation des obligations alimentaires, les personnes tenues à l'obligation alimentaire sont en désaccord entre elles, le juge judiciaire, s'il est saisi, fixe le montant des obligations alimentaires respectives<sup>9</sup> ;
- si le bénéficiaire de l'aide sociale néglige de se faire verser le montant des obligations alimentaires évaluées, l'autorité administrative peut, à sa place, saisir le juge judiciaire pour faire fixer les obligations alimentaires dont le montant sera versé au département qui le reversera à l'intéressé<sup>10</sup> ;
- si, postérieurement à l'attribution de l'aide sociale, le juge judiciaire fixe un montant d'obligation alimentaire inférieur ou supérieur à celui qui avait été évalué, la révision corrélative de la décision d'attribution est prévue<sup>11</sup>.

### *Critique*

Ce système est ingénieux et équilibré et, théoriquement, ne porte pas atteinte à la compétence exclusive du juge judiciaire pour fixer les obligations alimentaires, compétence qui est de façon constante rappelée par la Cour de cassation<sup>12</sup> et par le Conseil d'État<sup>13</sup>.

Dans les faits, le dispositif mis en place par les articles 144 et 145 du Code de la famille et de l'aide sociale et 4 du décret du 2 septembre 1954 est complexe, ambigu et contradictoire.

En premier lieu, l'idée que l'évaluation faite par la commission d'admission et les juridictions d'aide sociale des dettes alimentaires constitue une simple modalité de calcul du montant de l'aide sociale et que cette évaluation n'a pas d'autre effet ne correspond pas à la réalité.

En effet, les débiteurs d'aliments sont, dès le début de la procédure, mis en cause dans le processus d'instruction de la demande d'aide sociale et les services de l'aide sociale procèdent à des enquêtes permettant de vérifier le montant de leurs ressources. En outre, les notifications aux débiteurs d'aliments des décisions de la commission d'admission ne peuvent que les convaincre que ces décisions fixent de véritables obligations à leur égard puisque, selon l'article 4 du décret du 2 septembre

---

9 - Article 4 du décret du 2 septembre 1954.

10 - Article 145 du Code de la famille et de l'aide sociale.

11 - 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 144 du Code de la famille et de l'aide sociale

12 - Par ex., Cass. Civ. 1<sup>er</sup> ch. 1<sup>er</sup> décembre 1987, Bull. Civ. I n° 314, p. 225 et le rapport de *M. Sargos* au JCP 1988. II. n° 20952.

13 - Par ex., 22 décembre 1967, *Mechoulan*, p. 524 ; *M. et Mme Deloye*, T. p. 609.



1954, les notifications doivent aviser les personnes tenues à l'obligation alimentaire « qu'elles sont tenues conjointement au remboursement de la somme non prise en charge par le service d'aide sociale ». Cette impression est renforcée par le texte de l'article 131 du Code de la famille et de l'aide sociale qui, tel que modifié par la loi du 6 janvier 1986, ouvre aux débiteurs de l'obligation alimentaire un recours contre les décisions des commissions d'admission, mettant ainsi fin à une jurisprudence du Conseil d'État qui avait jugé un tel recours irrecevable en se fondant sur l'incompétence de la commission d'admission pour prononcer des condamnations contre les débiteurs d'aliments<sup>14</sup>. Enfin la pratique qui s'est développée de la part des collectivités publiques de faire l'avance de dépenses d'aide sociale et de recouvrer ensuite le montant de ces dépenses sur les débiteurs d'aliments par le procédé de l'état exécutoire alors qu'aucune décision du juge judiciaire n'a fixé le principe et le montant des dettes alimentaires ne peut qu'accréditer l'idée que les commissions d'admission mettent réellement des obligations à la charge des débiteurs d'aliments.

**En deuxième lieu, dans le cas fréquent d'une pluralité de débiteurs d'aliments, la contradiction et l'ambiguïté s'accroissent.** En effet, si le montant total dû par les différents obligés alimentaires est seul nécessaire à la fixation du montant de l'aide sociale, ce total ne peut évidemment être obtenu qu'à partir du montant de chacune des dettes. Dès lors les décisions ne peuvent être prises qu'après une évaluation de la dette individuelle de chacun, même si elles ne font pas mention du montant de chaque dette individuelle. Ces décisions reposent donc sur une contradiction et une ambiguïté.

Un autre inconvénient du système existant est d'ailleurs que, si la procédure prévue par les textes est normalement collective, elle ne l'est pas toujours en fait. Or l'absence de mise en cause de certains débiteurs d'aliments est susceptible d'influer sur le montant exigé à l'égard des autres, dont la dette peut de ce fait être fixée à un montant trop élevé.

En troisième lieu, et ce n'est pas le moindre de ses inconvénients, le système existant entraîne une confusion dans la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction.

En effet, il arrive que la collectivité publique faisant en quelque sorte l'avance de la part correspondant à l'obligation alimentaire, expose la totalité des dépenses d'aide sociale et émette ensuite un état exécutoire à l'encontre du débiteur d'aliments pour le montant de sa dette alimentaire, telle qu'évaluée par la commission d'admission ou les juridictions d'aide sociale. Le litige qui peut s'ensuivre entre la collec-

---

14 - 29 mai 1968, *Mairet*, T. p. 853.



tivité publique et le débiteur d'aliments désigné par l'état exécutoire a d'abord été jugé par le Conseil d'État relever exclusivement de la compétence de la juridiction judiciaire<sup>15</sup> puis de celle de la juridiction administrative, sous réserve d'éventuelles questions préjudicielles<sup>16</sup>. En revanche, la Cour de cassation s'en tient strictement à la compétence exclusive du juge judiciaire.

Le système ainsi décrit peut donc aboutir, de façon indirecte, à une méconnaissance de la compétence exclusive du juge judiciaire pour décider du principe et du montant des obligations alimentaires. Le juge judiciaire est pourtant le juge naturel des rapports de droit privé entre les membres d'une famille et il ne peut être question de porter atteinte à sa compétence exclusive, à laquelle la Cour de cassation a toujours manifesté son attachement.

**Il ne s'agit d'ailleurs pas seulement d'une question de principe relative aux répartitions des compétences entre les deux ordres de juridiction, mais aussi d'un problème d'efficacité du dispositif.**

En effet, les commissions d'admission et les juridictions de l'aide sociale sont démunies des moyens réels de parvenir en toutes circonstances à la fixation de la dette alimentaire. Certes, les débiteurs d'aliments sont invités, lors de l'instruction de la demande d'aide sociale, à fixer leur participation éventuelle aux dépenses, mais, s'ils refusent de coopérer, ni les commissions d'admission ni les juridictions n'ont le pouvoir de prendre une décision de fixation de leur dette qui soit juridiquement contraignante à leur égard. Au surplus, l'article 207 du Code civil prévoit la déchéance ou la réduction possible de la dette d'aliments en cas de « manquements graves » du créancier à ses diverses obligations civiles à l'égard du débiteur. Or l'autorité administrative n'a pas compétence pour procéder à un tel examen.

De surcroît, les dispositions en vigueur peuvent susciter des impasses contentieuses. Les débiteurs d'aliments, s'ils sont en désaccord avec l'évaluation de leur dette faite par la commission d'admission, sont en effet incités, du fait de l'ambiguïté du système, à engager devant les juridictions d'aide sociale des actions contentieuses inutiles puisque, pas plus que l'administration, ces juridictions administratives ne peuvent prendre de décision contraignante à leur égard. Le temps perdu par les justiciables et par les collectivités publiques, du fait de ces contentieux inutiles, ne peuvent qu'inciter à une réforme.

**Enfin, ces ambiguïtés rendent difficile et incertain le recouvrement par les collectivités publiques des dépenses qu'elles ont pu exposer.**

---

15 - 24 juin 1977, *Deveaux*, p. 291.

16 - Sec. 1<sup>er</sup> décembre 1989, *Mme Gillet et autres*, p. 242.



Ainsi, en matière d'aide sociale pour l'hébergement en établissement des personnes âgées, la pratique s'est développée pour la collectivité publique de faire l'avance de la totalité du coût de l'hébergement, y compris le montant des obligations alimentaires évaluées. Le recouvrement ultérieur des sommes dues par les obligés alimentaires peut s'avérer très difficile puisque aucune décision judiciaire s'imposant aux débiteurs d'aliments n'a, à ce stade, été prise. La collectivité publique recourt alors au procédé de l'état exécutoire mais les débiteurs d'aliments peuvent ensuite faire fixer leur dette par le juge judiciaire qui affirme sa compétence directe et qui applique la règle « aliments ne s'arrangent pas ». Compte tenu du délai, qui peut être long, entre le début de l'hébergement et la saisine du juge judiciaire, des sommes importantes exposées par la collectivité publique peuvent ainsi ne pas pouvoir être recouvrées et rester à la charge de celle-ci.

Certaines collectivités publiques peuvent, pour échapper à ce risque, être tentées de ne faire aucune avance et de ne verser que le montant de l'aide sociale attribuée. L'établissement, autre qu'un établissement public de santé, qui héberge la personne âgée se trouvera alors placé dans une situation extrêmement délicate puisque les textes ne lui confèrent aucune action à l'égard des obligés alimentaires. En effet, si les établissements publics de santé disposent, en vertu de l'article L.714-38 du Code de la santé publique, d'un recours contre les obligés alimentaires pour recouvrer leurs frais, les autres établissements ne bénéficient pas d'une telle action.

Le système existant est donc préjudiciable à toutes les personnes en présence, en premier lieu au demandeur d'aide sociale si une mauvaise évaluation de la dette de ses débiteurs d'aliments a entraîné une minoration du montant de l'aide sociale, en deuxième lieu aux débiteurs d'aliments qui peuvent être poursuivis par la collectivité publique pour le recouvrement de sommes excessives, en troisième lieu à la collectivité publique qui peut, à l'inverse, voir sa dette d'aide sociale fixée à un montant trop élevé si les obligations alimentaires sont sous-évaluées et qui peut se heurter à une impossibilité de recouvrer des sommes exposées et non dues, parfois très importantes, enfin à l'établissement d'hébergement (autre qu'un établissement public de santé) qui peut ne pas recouvrer tout ou partie des frais d'hébergement. Ajoutons que la divergence de jurisprudence entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire, qui se reconnaissent toutes deux compétentes pour connaître des litiges entre la collectivité publique et les débiteurs d'aliments, accroît la complexité et la confusion du système.



## Propositions

Deux idées doivent être à la base de la réforme à envisager.

**1) Il faut d'abord mettre fin au système qui subordonne la fixation du montant de l'aide sociale à une évaluation fictive et non contraignante des dettes alimentaires.** Il n'y a rien là de révolutionnaire puisque c'était le système antérieur au décret du 29 novembre 1953 et que cette réforme a déjà été faite pour l'attribution de l'aide médicale. Les diverses formes d'aide sociale des titres III et III *bis* se verraient donc appliquer le même régime : le montant de l'aide sociale serait fixé sans tenir compte du montant des dettes alimentaires potentielles et la collectivité publique qui a exposé les dépenses d'aide sociale disposerait ensuite d'un recours pour recouvrer tout ou partie de ses dépenses auprès des débiteurs d'aliments.

**2) Il faut ensuite affirmer la compétence exclusive de la juridiction judiciaire pour fixer les obligations alimentaires et en tirer les conséquences.** Là encore, une réforme récente est allée dans ce sens sur une question voisine. Le Tribunal des conflits avait jugé que les litiges relatifs au recours des hôpitaux publics contre les débiteurs d'aliments, prévu par l'article L.714-38, du Code de la santé publique, relevaient du juge administratif sous réserve d'éventuelles questions préjudicielles renvoyées au juge judiciaire en cas de contestation sérieuse sur l'existence ou le montant des dettes alimentaires<sup>17</sup>. Toutefois la Cour de cassation a continué de reconnaître la compétence de la juridiction judiciaire, non seulement sur les questions préjudicielles, mais aussi sur les recours portés directement devant elle<sup>18</sup>. Une loi est venue mettre fin à ces difficultés, la loi n° 93-22 du 8 janvier 1993 qui a affirmé la compétence exclusive du juge judiciaire en ajoutant à l'article L. 714-38 un deuxième alinéa ainsi rédigé : « Ces recours relèvent du juge aux affaires familiales ».

Une réforme similaire des recours en matière d'aide sociale s'inscrirait donc dans la logique d'une évolution législative récente.

Ainsi que l'a jugé le juge judiciaire, le recours de la collectivité publique ne serait pas une action subrogatoire par rapport à celle que peut exercer un créancier d'aliments à l'égard de ses débiteurs d'aliments. Le montant des sommes pouvant être récupérées par la collectivité publique serait limité par celui de ses propres dépenses

---

17 - T.C., 12 janvier 1987, *Launay*, p. 443 ; T.C., 26 octobre 1987, *Mallard*, T. p.951 ; T.C. 25 janvier 1988, *Leleu*, p. 485.

18 - Par ex., Cass. Civ. 1ère chambre, 5 février 1991, bull. n° 49 ; Cass. Civ. 1ère chambre, 10 mars 1993, bull. n° 98.



ainsi que par celui des obligations alimentaires. Il s'agirait d'une action *sui generis* dont la juridiction judiciaire fixe les règles.

**Le système proposé est donc le suivant : la collectivité publique expose les dépenses d'aide sociale sans tenir compte des obligations alimentaires et elle exerce auprès du juge aux affaires familiales un recours pour faire déterminer, dans la limite de ses dépenses, le montant des obligations alimentaires.**

**3) Apparaissent alors deux questions :**

**3-1) – L'action de la collectivité publique à l'égard du débiteur d'aliments doit-elle être une obligation ou une simple faculté ?**

Laisser à la collectivité publique le soin de décider si elle juge opportun d'exercer cette action dans chaque cas particulier, compte tenu de la situation de chaque débiteur d'aliments, peut paraître judicieux.

Ce n'est pas toutefois ce qui est proposé.

En effet, s'il est vrai qu'un créancier d'aliments peut toujours décider, s'il le juge opportun, de n'exercer aucune action à l'encontre de ses débiteurs d'aliments, il ne peut en aller de même pour les collectivités publiques, qui doivent se conformer aux règles du droit public et notamment au principe d'égalité.

L'obligation alimentaire, telle qu'elle est définie par le Code civil, est la même sur tout le territoire. Lorsqu'il revient aux collectivités publiques de la mettre en œuvre, sur le fondement de la subsidiarité de l'aide sociale, le principe d'égalité postule que les débiteurs alimentaires soient sollicités de la même façon, d'une part dans les différents départements et d'autre part à l'intérieur d'un même département. Laisser un pouvoir d'appréciation en opportunité aux autorités compétentes départementales en cette matière apparaît donc contestable.

On voit d'ailleurs mal quels seraient ici les motifs et critères d'une opportunité administrative puisqu'il est de la nature même de l'obligation alimentaire de n'être due qu'en fonction des ressources du débiteur, ceci impliquant que la situation particulière de chaque débiteur potentiel sera prise en compte par le juge. Même si aucun pouvoir d'appréciation en opportunité n'est laissé à la collectivité publique, le débiteur potentiel disposant de faibles ressources ne sera donc pas reconnu débiteur.

Il est donc proposé de ne pas faire de l'action de la collectivité publique sur le débiteur d'aliment une simple faculté.

Les inconvénients que peut présenter cette solution seront d'ailleurs limités si l'action obligatoire de la collectivité publique consiste d'abord à engager une procédure de conciliation susceptible d'aboutir à un accord amiable.



**3-2) – Une autre question se pose en effet : une procédure amiable de conciliation ne doit-elle pas être organisée afin d'éviter, en cas d'accord des obligés alimentaires, le recours de la collectivité publique auprès du juge aux affaires familiales pour faire fixer par celui-ci la dette d'aliments ?**

En droit, le système le plus logique et le plus cohérent serait de s'en tenir à la procédure de droit commun applicable devant le juge aux affaires familiales : la saisine du juge judiciaire serait obligatoire, et aucune procédure préalable spécifique ne serait instituée. C'est le premier système envisageable, qui peut se réclamer du précédent créé par la loi du 8 janvier 1993, laquelle, tout en précisant que le recours des hôpitaux publics sur les débiteurs d'aliment relève du juge aux affaires familiales, n'a institué aucune procédure préalable spécifique à ce recours.

Un tel système présente toutefois des inconvénients.

Le principal est de créer un risque sérieux d'encombrement de la juridiction judiciaire. La saisine systématique des tribunaux judiciaires pour la fixation de la dette alimentaire entraînerait en effet nécessairement un nombre de recours plus élevé que celui qui existe actuellement.

Par ailleurs, certaines familles peuvent désirer que les questions relatives aux relations familiales ne soient pas portées devant un juge et préférer parvenir à un accord en leur sein.

C'est pourquoi le groupe de travail a tenté d'élaborer des systèmes laissant place à une conciliation qui permette d'éviter ou de limiter l'intervention du juge aux affaires familiales.

La conciliation préalable, qui présente l'avantage d'éviter le recours systématique au juge, n'est pas toutefois sans inconvénients.

Son institution fait en effet apparaître deux difficultés, en premier lieu celle de la valeur juridique de l'accord, problème qui se poserait notamment lorsque l'accord ne serait pas spontanément exécuté ou lorsqu'un des signataires dont la situation aurait changé souhaiterait dénoncer cet accord intervenu, en second lieu celle du recouvrement éventuel des dépenses d'aide sociale exposées avant la saisine du juge, recouvrement auquel fait obstacle la règle « aliments ne s'arrangent pas » appliquée par le juge judiciaire.

Deux mécanismes de conciliation préalable ont été envisagés par le groupe de travail, qui résolvent de façon différente ces difficultés. Le premier ne fait aucune exception à l'obligation de saisir le juge judiciaire mais il comporte une procédure de conciliation préalable à la décision du juge, susceptible d'alléger la tâche de celui-ci. Le second va plus loin dans le sens de l'allègement de la tâche du juge judiciaire



puisqu'il consiste à instituer une procédure de conciliation préalable à la saisine du juge et rendant cette saisine inutile en cas d'accord.

*a) La saisine obligatoire du juge judiciaire avec institution d'une procédure spécifique préalable à la décision juridictionnelle :*

Selon cette conception, la collectivité publique devrait saisir en même temps le juge et la commission d'admission à l'aide sociale, celle-ci étant chargée de rechercher un accord entre les parties avant la décision du juge, lequel devrait attendre, pour statuer, l'expiration du délai imparti à la commission, mais ne serait pas lié par les termes de l'accord éventuellement intervenu.

Seraient ainsi conciliés différents objectifs apparus lors des débats du groupe de travail : le juge judiciaire pourrait être saisi dès l'attribution de l'aide sociale, afin d'éviter que le montant des dépenses d'aide sociale exposées entre la décision d'admission à l'aide sociale et le recours contre les débiteurs d'aliments ne soit très élevé ; cette saisine rapide ne ferait pas disparaître la possibilité d'un accord amiable ; le juge judiciaire demeurerait seul compétent, même en cas d'accord, pour prendre une décision ayant force exécutoire à l'égard des débiteurs d'aliments ; la procédure devant la commission d'admission à l'aide sociale, laquelle ne prendrait pas de décision, ne serait pas détachable de la procédure judiciaire et aucun contentieux administratif ne pourrait naître de l'intervention de la commission d'admission à l'aide sociale.

Une autre question qui apparaît également est celle qui résulte de la jurisprudence de la Cour de cassation selon laquelle « aliments ne s'arrangent pas ». Un des éléments essentiels de la réforme proposée consiste, comme on l'a vu, à obliger la collectivité publique à faire l'avance des frais, y compris pour la part due par l'obligé alimentaire. Cette aggravation des obligations pesant sur la collectivité publique pourrait être compensée par **un aménagement limité de la règle « aliments ne s'arrangent pas »**.

Il faudrait alors permettre le recouvrement des dépenses antérieures à l'action formée par la collectivité publique devant le juge aux affaires familiales, pour une période limitée à trois mois. Cette période paraît suffisante pour permettre à une collectivité publique qui fait diligence pour saisir le plus tôt possible le juge aux affaires familiales de recouvrer la totalité de ce à quoi elle a droit.

Les articles 144 et 145 du Code de la famille et de l'aide sociale pourraient donc être modifiés en ce sens.

L'article 4 du décret du 2 septembre 1954 devrait être modifié en conséquence. Toutefois il paraît préférable de ne pas se borner à une simple modification de ce texte réglementaire mais d'organiser l'ensemble du système par des dispositions législatives. En effet, les



obligations alimentaires relèvent du domaine de la loi et il en va de même de la détermination des principes fondamentaux de l'aide sociale <sup>19</sup>.

Les dispositions modifiées de l'article 4 du décret du 2 septembre 1954 devraient donc être remontées au niveau législatif.

Dans un souci d'harmonisation, il apparaît nécessaire de modifier corrélativement l'article 189-4 du Code de la famille et de l'aide sociale sur l'aide médicale. La réforme sera ici de moindre portée puisque cet article prévoit déjà l'avance des frais par la collectivité sans tenir compte de l'obligation alimentaire.

Enfin, il faudrait modifier l'article 159 du Code de la famille et de l'aide sociale sur le plafond de ressources pour supprimer les mentions « ainsi que les créances alimentaires auxquelles peuvent prétendre les intéressés ».

Les nouveaux textes mettant en place ce système seraient les suivants :

#### **Code de la famille et de l'aide sociale**

##### **Remplacer les articles 144 et 145 actuels par :**

Article 144 : *« La collectivité publique qui expose les dépenses d'aide sociale exerce une action en vue du recouvrement de ces dépenses auprès de l'ensemble des personnes tenues, à l'égard des bénéficiaires de cette aide, à l'obligation alimentaire instituée par les articles 205 et suivants du Code civil, dans les limites du montant de ladite obligation. « Le recouvrement peut porter sur les dépenses antérieures à l'introduction de l'action, dans la limite d'une période de trois mois. « L'action mentionnée au présent article relève de la compétence du juge aux affaires familiales.*

Article 144-1 : *« La commission d'admission à l'aide sociale est immédiatement informée de l'exercice de l'action prévue à l'article 144. Elle dispose d'un délai fixé par décret en Conseil d'État pour rechercher un accord entre la collectivité publique et les obligés alimentaires sur les montants à recouvrer. Elle transmet soit l'accord, soit le constat du désaccord, au juge aux affaires familiales, qui est tenu d'attendre cette transmission ou à défaut, l'expiration du délai, avant de statuer.*

Article 145 : *« Au moment du dépôt de leur demande d'admission à l'aide sociale, les postulants doivent, sauf impossibilité, fournir la liste nominative et les adresses des personnes tenues envers eux à l'obliga-*

---

19 - CE, 12 juin 1998, *Fédération des aveugles et des handicapés visuels de France*, n° 188 737.



tion alimentaire. Ils sont informés de la possibilité du recouvrement prévu à l'article 144.

« La décision prononcée dans les conditions prévues à l'article 124-2 est notifiée à l'intéressé et, le cas échéant, aux personnes figurant sur la liste mentionnée à l'alinéa précédent. »

#### **Remplacer l'article 189-4 par :**

Article 189-4 : « Les articles 144, 144-1 et 145 sont applicables à l'aide médicale sous réserve des dispositions du III de l'article 187-2 »

#### **Décret n° 54-833 du 2 septembre 1954 :**

Supprimer l'article 4.

Ce système limite les inconvénients que représente l'intervention du juge judiciaire, tenant au risque d'encombrement des juridictions et à l'impact psychologique sur les familles, puisqu'en cas d'accord l'intervention du juge sera, dans les faits, assez limitée. Mais ces inconvénients ne disparaissent pas complètement dans un système où la saisine du juge demeure obligatoire. C'est pourquoi le groupe de travail a élaboré un deuxième système, qui allège davantage la tâche du juge judiciaire.

*b) La procédure préalable rendant non nécessaire, en cas d'accord, la saisine du juge judiciaire :*

On peut instituer une procédure de conciliation préalable à la saisine du juge, ce qui éviterait totalement le recours au juge en cas d'accord.

Dans ce système, la collectivité publique, après la décision d'attribution de l'aide sociale sans prise en compte de l'obligation alimentaire, saisirait d'abord la commission d'admission à l'aide sociale, laquelle rechercherait un accord entre la collectivité publique et les obligés alimentaires dans un délai fixé par décret en Conseil d'État. Si l'accord est obtenu et s'il est ensuite spontanément exécuté par les obligés alimentaires, la collectivité publique ne saisirait pas le juge aux affaires familiales. Si l'accord n'est pas conclu ou si l'accord conclu n'est pas ou n'est plus exécuté, la collectivité publique devrait saisir le juge.

Ce système réserve lui aussi au juge judiciaire le pouvoir de prendre une décision ayant force contraignante à l'égard des obligés alimentaires mais il a l'avantage d'éviter sa saisine en cas d'accord conclu et exécuté.

En revanche, il rend plus difficile la solution du problème posé par l'application de la règle « aliments ne s'arrangent pas ». En effet, en retardant la saisine du juge judiciaire, la procédure de conciliation retarde la date à partir de laquelle les dépenses exposées par la collectivité publique peuvent être recouvrées auprès des obligés alimentaires. On peut, pour éviter cette difficulté, prévoir que le recouvrement peut porter sur les dépenses antérieures de trois mois à la saisine de la



commission d'admission à l'aide sociale, mais l'atteinte portée à la règle sur le non arrérage des aliments est alors plus grande puisque ce n'est plus, contrairement à ce qui est prévu dans le système précédent, la saisine du juge judiciaire qui constitue la date de référence pour fixer la date à partir de laquelle les dépenses exposées peuvent être recouvrées.

Les nouveaux textes mettant en place ce système seraient les suivants :

### **Code de la famille et de l'aide sociale :**

#### **Remplacer les articles 144 et 145 actuels par :**

Article 144 : *« La collectivité publique qui expose les dépenses d'aide sociale exerce une action en vue du recouvrement de ces dépenses auprès de l'ensemble des personnes tenues, à l'égard des bénéficiaires de cette aide, à l'obligation alimentaire instituée par les articles 205 et suivants du Code civil, dans les limites du montant de ladite obligation. Cette action relève de la compétence du juge aux affaires familiales.*

*« Toutefois, la collectivité publique doit, avant d'exercer cette action, saisir la commission d'admission à l'aide sociale qui dispose d'un délai fixé par décret en Conseil d'État pour rechercher un accord entre la collectivité publique et les obligés alimentaires sur les montants à recouvrer. Si l'accord n'est pas conclu dans ce délai, la collectivité publique exerce l'action mentionnée au premier alinéa. Elle l'exerce également si l'accord conclu n'est pas exécuté.*

*« Le recouvrement peut porter sur les dépenses antérieures à la saisine de la commission d'admission à l'aide sociale, dans la limite d'une période de trois mois.*

Article 145 : *« Au moment du dépôt de leur demande d'admission à l'aide sociale, les postulants doivent, sauf impossibilité, fournir la liste nominative et les adresses des personnes tenues envers eux à l'obligation alimentaire. Ils sont informés de la possibilité du recouvrement prévu à l'article 144.*

*« La décision prononcée dans les conditions prévues à l'article 124-2 est notifiée à l'intéressé et, le cas échéant, aux personnes figurant sur la liste mentionnée à l'alinéa précédent. »*

#### **Remplacer l'article 189-4 par :**

Article 189-4 : *« Les articles 144 et 145 sont applicables à l'aide médicale, sous réserve des dispositions du III de l'article 187-2. »*

#### **Décret n° 54-833 du 2 septembre 1954 :**

Supprimer l'article 4.

*c) Le choix entre ces deux systèmes n'est pas aisé*

Le groupe de travail, qui en a longuement débattu, n'a pas estimé qu'une des deux solutions s'imposait à l'évidence plutôt que l'autre.



**En conclusion**, il apparaît bien nécessaire d'envisager une réforme qui réorganise et clarifie un système devenu obscur et ambigu.

Cette réforme doit permettre de retrouver la logique tant de la chronologie des différentes actions que des compétences respectives d'une part de l'autorité et du juge administratifs et d'autre part du juge judiciaire.

La première phase appartient à l'autorité administrative, sous le contrôle des juridictions administratives. À ce stade, la décision consiste seulement à attribuer l'aide sociale et à en fixer le montant.

La deuxième phase est celle de la fixation d'éventuelles obligations alimentaires à l'égard du bénéficiaire de l'aide sociale. Seul le juge judiciaire est compétent pour prendre une décision contraignante pour les obligés alimentaires, sa tâche étant toutefois allégée par l'institution d'une procédure de conciliation confiée à la commission d'admission à l'aide sociale, procédure qui peut être organisée de deux façons différentes mais qui, dans les deux cas, ne confère aucun pouvoir de décision, lors de cette deuxième phase, à cette commission administrative.

Une telle réforme comporte sans doute un coût. En effet l'ambiguïté du système actuel, dans lequel les obligés alimentaires et les collectivités publiques ne perçoivent pas toujours clairement que les obligations alimentaires sont seulement évaluées et non fixées par l'autorité et le juge administratifs, permet sans doute de faire dans certains cas l'économie de la phase de fixation des obligations alimentaires par une décision juridiquement contraignante.

Cette remarque doit toutefois être relativisée. Il résulte en effet des informations communiquées par la direction de l'action sociale du ministère de l'Emploi et de la Solidarité que certains départements appliquent déjà un système proche de celui qui est proposé.

Au 31 décembre 1996, 133 330 personnes âgées bénéficiaient de l'aide sociale du département pour leur hébergement en établissement. Les départements comptant le plus grand nombre de bénéficiaires étaient Paris avec 8 288 personnes et le Nord avec 6 131 personnes. La direction de l'action sociale du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, qui ne dispose pas d'éléments permettant de connaître la procédure effectivement suivie sur l'ensemble du territoire, a pu néanmoins communiquer des informations intéressantes concernant ces deux départements.

Ainsi, le département de Paris réunit les éléments relatifs à la situation financière des obligés alimentaires des bénéficiaires, ce qui dure en moyenne cinq à six mois, et il saisit ensuite systématiquement le juge aux affaires familiales lorsqu'existent des débiteurs d'aliments, en lui soumettant une proposition de montant de l'obligation alimentaire,



pour chacun des obligés. Le juge est saisi d'environ 2 000 dossiers par an. Le département de Paris envisage une saisine systématique et immédiate du juge judiciaire pour éviter la limitation des sommes recouvrées liée à l'application de la règle « aliments ne s'arrangent pas ».

Le département du Nord, en revanche, saisit systématiquement et immédiatement le juge aux affaires familiales, pour chaque demande de cette forme d'aide sociale, soit 1 400 à 1 500 par an environ. Le département réunit ensuite les éléments sur la situation financière des obligés alimentaires, ce qui prend trois à quatre mois. Puis, si le demandeur d'aide sociale n'a pas d'obligés alimentaires ou des obligés alimentaires sans ressources suffisantes, ou si les obligés alimentaires acceptent les propositions de participation qui leur sont faites par la commission d'admission, le département abandonne l'action qu'il avait introduite devant le juge aux affaires familiales. Les 1 400 à 1 500 dossiers annuels aboutissent à une décision du juge judiciaire dans environ 35 % des cas.

La réforme proposée irait donc dans le sens de ces pratiques, tout en leur donnant une base juridique plus solide. L'actuel article 145 du Code de la famille et de l'aide sociale n'est en effet pas destiné à permettre à la collectivité publique de recouvrer à l'encontre des obligés alimentaires les dépenses d'aide sociale exposées mais seulement de se substituer au bénéficiaire de l'aide sociale, en cas de carence de celui-ci, pour obtenir le versement de l'obligation alimentaire à destination finale, non pas de la collectivité publique, mais du bénéficiaire lui-même.

La réforme proposée donnerait donc des bases juridiques plus claires à des actions qui sont déjà effectivement exercées. Les charges supplémentaires qui en résulteraient pour le juge judiciaire et pour l'administration doivent donc être relativisées par la prise en compte des pratiques d'ores et déjà suivies.

Des considérations liées au coût de la réforme proposée ne devraient donc pas faire obstacle à son adoption.



## Deuxième partie

# Aide sociale et patrimoine

La demande d'étude du ministre de l'Emploi et de la Solidarité porte également sur la récupération des dépenses d'aide sociale sur le patrimoine du bénéficiaire ou de ses héritiers, donataires et légataires, tant en ce qui concerne les textes, c'est-à-dire l'article 146 du Code de la famille et de l'aide sociale et le décret n° 61-495 du 15 mai 1961 modifié en dernier lieu par le décret du 28 avril 1997, que certaines pratiques sur lesquelles la commission centrale d'aide sociale a eu à se prononcer.

**L'article 146 du Code de la famille et de l'aide sociale** a été modifié à plusieurs reprises et en dernier lieu par la loi n° 97-60 du 24 janvier 1997 instituant la prestation spécifique dépendance. Sa rédaction actuelle est la suivante :

*« Des recours sont exercés par le département, par l'État, si le bénéficiaire de l'aide sociale n'a pas de domicile de secours, ou par la commune lorsqu'elle bénéficie d'un régime spécial d'aide médicale :*

*« a) Contre le bénéficiaire revenu à meilleure fortune ou contre la succession du bénéficiaire ;*

*« b) Contre le donataire lorsque la donation est intervenue postérieurement à la demande d'aide sociale ou dans les dix ans qui ont précédé cette demande ;*

*« c) Contre le légataire.*

*« En ce qui concerne les prestations d'aide sociale à domicile et d'aide médicale à domicile, la prestation spécifique dépendance et la prise en charge du forfait journalier, un décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles sont exercés les recours, en prévoyant, le cas échéant, l'existence d'un seuil de dépenses supportées par l'aide sociale en deçà duquel il n'est pas procédé à leur recouvrement.*

*« Le recouvrement sur la succession du bénéficiaire de l'aide sociale à domicile, de la prestation spécifique dépendance ou de la prise en charge du forfait journalier s'exerce sur la partie de l'actif net succes-*



*soral, défini par les règles de droit commun, qui excède un seuil fixé par décret en Conseil d'État.*

*« L'inscription de l'hypothèque légale visée à l'article 148 est supprimée pour les prestations d'aide sociale à domicile, la prestation spécifique dépendance et la prise en charge du forfait journalier visées à l'alinéa précédent. »*

**Le décret du 15 mai 1961**, plusieurs fois modifié lui aussi, est actuellement ainsi rédigé :

Article 4 : *« Les recours prévus à l'article 146 du Code de la famille et de l'aide sociale sont exercés, dans tous les cas, dans la limite du montant des prestations allouées au bénéficiaire de l'aide sociale.*

*« En cas de donation, le recours est exercé jusqu'à concurrence de la valeur des biens donnés par le bénéficiaire de l'aide sociale, appréciée au jour de l'introduction du recours, déduction faite, le cas échéant, des plus-values résultant des impenses ou du travail du donataire.*

*« En cas de legs, le recours est exercé jusqu'à concurrence de la valeur des biens légués au jour de l'ouverture de la succession.*

*« Le montant des sommes à récupérer est fixé par la commission d'admission saisie par le préfet.*

*« La commission d'admission peut décider de reporter la récupération en tout ou en partie au décès du conjoint survivant. »*

Article 4-1 : *« Le recouvrement sur la succession du bénéficiaire, prévu à l'article 146 du Code de la famille et de l'aide sociale, des sommes versées au titre de l'aide sociale à domicile, de l'aide médicale à domicile, de la prestation spécifique dépendance ou de la prise en charge du forfait journalier créé par la loi n° 83-25 du 19 janvier 1983 relative à diverses mesures relatives à la sécurité sociale s'exerce sur la partie de l'actif net successoral défini par les règles du droit commun qui excède 300 000 F. Seules les dépenses d'un montant supérieur à 5 000 F, et pour la part excédant ce montant, peuvent donner lieu à ce recouvrement ».*

Avant d'examiner les questions posées qui amèneront à s'interroger sur l'opportunité de réformes éventuelles, des remarques d'ordre général peuvent être faites.

Le recours sur les obligés alimentaires et le recours sur la succession ne sont pas sans liens puisque le second sera d'autant plus lourd que le premier aura été plus léger.

Ces deux recours procèdent néanmoins de fondements différents. Quand le bénéficiaire de l'aide sociale possède un patrimoine, l'aide sociale lui est accordée sans qu'il soit obligé de se dessaisir de son patrimoine. Cette aide peut alors être assimilée à une avance, qui est



récupérée ensuite sur le patrimoine après le décès du bénéficiaire. Ce fondement du recouvrement sur la succession garde toute sa légitimité.

Il faut enfin observer que, si l'aide sociale est accordée sans mise en jeu préalable de l'obligation alimentaire comme le propose le groupe de travail, il peut apparaître opportun de ne pas diminuer en même temps l'importance du recours sur les successions.

Une certaine prudence a donc inspiré les réflexions du groupe de travail sur l'article 146 du Code de la famille et de l'aide sociale.

Trois questions ont été examinées : d'abord celle du système de seuils de récupération résultant de l'article 146 et de son décret d'application, ensuite celle des exemptions de toute récupération sur la succession, enfin celle des divers procédés utilisés pour échapper à cette récupération.

## Les deux seuils d'exemption de récupération, en fonction du type de recouvrement et du type d'aide sociale

---

Les dispositions du Code de la famille et de l'aide sociale et du décret prévoient deux seuils en deçà desquels le recouvrement n'est pas exercé, seuils dont le champ d'application varie à la fois en fonction du type de recouvrement et du type d'aide sociale.

*Le premier seuil est un seuil de dépenses d'aide sociale,  
fixé actuellement à 5 000 F*

a) Pour ce premier seuil, le deuxième alinéa de l'article 146 ne fait aucune **distinction entre les différents types de recouvrement exercés** et il précise que le décret d'application, auquel il renvoie le soin de fixer les conditions dans lesquelles sont exercés les recours, prévoit « le cas échéant, l'existence d'un seuil de dépenses supportées par l'aide sociale en deçà duquel il n'est pas procédé à leur recouvrement ». Il n'y a dans ce texte aucune distinction entre les différents types de recouvrement. C'est le décret du 15 mai 1961 qui a limité l'application de ce seuil au recouvrement sur la succession en plaçant dans l'article 4-1 relatif au recouvrement sur la succession et non dans l'article 4, de portée générale, la phrase suivante « Seules les dépenses d'un montant supérieur à 5 000 F et pour la part excédant ce montant, peuvent donner lieu à ce recouvrement ».

Ce premier seuil d'un minimum de dépenses à recouvrer se justifie par un impératif de bonne gestion, le coût du recouvrement rendant



inoportun le recouvrement de faibles sommes. Il paraît dès lors inéquitable de limiter le bénéfice de ce seuil au seul recouvrement sur la succession et de ne pas en faire bénéficier les autres types de recouvrement.

Pour faire bénéficier du seuil tous les types de recouvrement, il conviendrait dès lors de procéder à deux modifications des textes.

Il faudrait d'abord supprimer dans le texte précité de l'article 146 les mots « le cas échéant », qui apparaissent comme donnant une base légale à la disposition du décret qui procède à une distinction en faveur du recouvrement sur les successions. Il faudrait ensuite que la phrase « Seules les dépenses d'un montant supérieur à 5 000 F et pour la part excédant ce montant, peuvent donner lieu à ce recouvrement » soit déplacée de l'article 4-1 du décret à l'article 4 du même décret.

b) Une autre **distinction** est faite, cette fois-ci par l'article 146 lui-même, **entre les différents types d'aide sociale** puisque l'article 146 ne fait bénéficier du premier seuil que l'aide sociale à domicile, l'aide médicale à domicile, la prestation spécifique dépendance et la prise en charge du forfait journalier. Sont donc exclues du bénéfice de cette disposition des formes d'aide sociale telles que l'hébergement des personnes âgées et l'aide médicale hospitalière.

Le souci de bonne gestion qui est le fondement de l'existence du premier seuil ne justifie pas davantage la distinction entre les différentes formes d'aide sociale, distinction qui apparaît aussi inéquitable que la précédente. Le début du deuxième alinéa de l'article 146 « En ce qui concerne les prestations d'aide sociale à domicile et d'aide médicale à domicile, la prestation spécifique dépendance et la prise en charge du forfait journalier » pourrait donc être supprimé.

***Le second est un seuil du montant de l'actif net successoral sur lequel est exercé le recouvrement, seuil fixé actuellement à 300 000 F***

Ce seuil est spécifique au recouvrement sur la succession. Il est à remarquer que la donation est soumise à un régime moins favorable que la succession, ce qui se justifie par la considération que, si le bénéficiaire donne son bien, c'est qu'il n'en a pas besoin, à la différence des biens qu'il garde dans son patrimoine jusqu'à son décès. Cette remarque vaut surtout pour les donations postérieures, ou antérieures de peu, à l'attribution de l'aide sociale.

Le seuil est le même, quel que soit le nombre des héritiers et quelle que soit leur situation de fortune. Il ne s'applique qu'à l'aide sociale à domicile, à la prestation spécifique dépendance et à la prise en charge du forfait journalier.



a) **L'aide médicale à domicile** n'est pas, selon la rédaction actuelle du troisième alinéa de l'article 146, au nombre des formes d'aide sociale bénéficiant du second seuil alors que, dans son deuxième alinéa, le même article 146 la mentionne dans le champ d'application du premier seuil. Il s'agit sans doute d'une malfaçon du texte. Il faudrait dès lors à tout le moins faire bénéficier l'aide médicale à domicile du deuxième seuil.

b) **L'aide médicale hospitalière** devrait, elle aussi, bénéficier du deuxième seuil. En effet, depuis la réforme résultant de la loi du 9 juillet 1992, l'aide médicale, pour une très grande part, est accordée sous la forme d'une prise en charge des cotisations de sécurité sociale. La distinction entre aide médicale à domicile et aide médicale hospitalière apparaît alors beaucoup moins pertinente. Elle garde un sens lorsque l'aide médicale ne porte pas sur l'affiliation à l'assurance maladie mais il paraîtrait néanmoins équitable d'étendre le bénéfice du seuil à toutes les formes d'aide médicale. Cette mesure bénéficierait notamment aux familles de ceux qui n'ont pas de couverture sociale complémentaire et présenterait ainsi un certain caractère social.

Il conviendrait donc de modifier le troisième alinéa de l'article 146 en ajoutant l'aide médicale aux autres formes d'aide sociale bénéficiant du deuxième seuil et en supprimant la prise en charge du forfait journalier, qui est aujourd'hui couverte par l'aide médicale (2° de l'article 188-1 du Code de la famille et de l'aide sociale).

Une modification corrélatrice du dernier alinéa de l'article 146, relatif à l'inscription de l'hypothèque légale, devrait également être effectuée.

c) Faut-il aller plus loin et proposer d'étendre l'application du second seuil à **toutes les formes d'aide sociale** ? Ce seuil pourrait alors s'appliquer à la récupération des dépenses d'aide sociale à l'hébergement des personnes âgées, qui ne figure pas actuellement dans les formes d'aide sociale bénéficiant du deuxième seuil.

Une telle réforme aurait une incidence financière importante pour les départements et elle ne doit donc être envisagée qu'avec prudence. Cette raison purement financière ne saurait toutefois justifier légalement l'établissement, entre les familles des personnes ayant bénéficié de l'aide sociale, d'une discrimination fondée sur la forme de cette aide.

Mais un motif d'une autre nature peut être avancé pour expliquer et maintenir le traitement défavorable réservé aux héritiers des personnes âgées ayant bénéficié de l'aide sociale pour leur hébergement dans un établissement. Un tel dispositif encourage en effet les familles à faire en sorte que la personne âgée n'aille pas dans un établissement, que cette personne soit hébergée chez un membre de sa famille ou, le plus souvent, qu'elle soit maintenue à son domicile, les familles s'organisant pour aider elles-mêmes l'intéressé ou pour lui procurer l'aide nécessaire à son maintien à son domicile. La discrimination serait alors



justifiée par son caractère de mesure incitative au maintien de la personne âgée à son domicile ou à son hébergement dans le foyer d'un membre de sa famille.

Cette justification n'est pas totalement convaincante, le maintien de la personne âgée hors d'un établissement n'étant pas toujours possible à réaliser, malgré la bonne volonté de la famille. Il est en effet des cas où, compte tenu de l'état de santé et de dépendance de la personne âgée et des possibilités réelles des familles, financières et en disponibilité personnelle, l'hébergement en établissement ne peut être évité.

Le groupe de travail, après en avoir longuement débattu, n'a pas finalement jugé opportun, en l'état, d'étendre le bénéfice du second seuil à l'hébergement des personnes âgées, dès lors qu'une telle réforme, outre son coût, pourrait, dans une certaine mesure, avoir pour effet de supprimer ou atténuer une opportune incitation au maintien de la personne âgée hors d'un établissement. Il a marqué toutefois de fortes hésitations quant à l'équité du traitement moins favorable ainsi réservé à certaines familles qui ne disposent pas de la possibilité réelle d'éviter l'hébergement en établissement de la personne âgée.

***Le mode de calcul de l'actif net successoral doit être effectué de manière à assurer le jeu normal de toutes les mesures prévues par les textes***

Bien que la dette d'aide sociale soit une dette de la succession, l'application du seuil d'exonération prévu par le troisième alinéa de l'article 146 du Code de la famille et de l'aide sociale impose de procéder de la manière suivante : il faut, dans un premier temps, calculer l'actif net successoral sans tenir compte de la dette d'aide sociale, puis, si cet actif net excède le seuil de 300 000 F, procéder au recouvrement de la dette d'aide sociale à l'encontre de ceux des héritiers qui ne sont pas exemptés de ce recouvrement, au prorata de leur part dans la succession. Ce mode de calcul permet d'assurer le respect tant du seuil de 300 000 F que de l'exemption en faveur de certains héritiers du recouvrement de certains types de dépenses d'aide sociale aux handicapés. C'est donc celui qu'il convient d'adopter pour assurer le jeu normal de toutes les mesures prévues par les textes.

***La traduction dans les textes des propositions du groupe de travail donnerait les rédactions suivantes :***

**- Remplacer les deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article 146 du Code de la famille et de l'aide sociale par :**

*« Un décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles sont exercés les recours, en prévoyant l'existence d'un seuil de dépenses supportées par l'aide sociale en deçà duquel il n'est pas procédé à leur recouvrement.*



*« Le recouvrement sur la succession du bénéficiaire de l'aide sociale à domicile, de l'aide médicale ou de la prestation spécifique dépendance s'exerce sur la partie de l'actif net successoral, défini par les règles du droit commun, qui excède un seuil fixé par décret en Conseil d'État.*

*« L'inscription de l'hypothèque légale visée à l'article 148 est supprimée pour les prestations d'aide sociale à domicile, l'aide médicale et la prestation spécifique dépendance mentionnées à l'alinéa précédent. »*

**- Remplacer le décret du 15 mai 1961 par :**

*Article 4. « Les recours prévus à l'article 146 du Code de la famille et de l'aide sociale sont exercés, dans tous les cas, dans la limite du montant des prestations allouées au bénéficiaire de l'aide sociale.*

*« En cas de donation, le recours est exercé jusqu'à concurrence de la valeur des biens donnés par le bénéficiaire de l'aide sociale, appréciée au jour de l'introduction du recours, déduction faite, le cas échéant, des plus-values résultant des impenses ou du travail du donataire.*

*« En cas de legs, le recours est exercé jusqu'à concurrence de la valeur des biens légués au jour de l'ouverture de la succession.*

*« Seules les dépenses d'un montant supérieur à 5 000 F, et pour la part excédant ce montant, peuvent donner lieu aux recours prévus à l'article 146 du Code de la famille et de l'aide sociale.*

*« Le montant des sommes à récupérer est fixé par la commission d'admission saisie par le préfet.*

*« La commission d'admission peut décider de reporter la récupération en tout ou en partie au décès du conjoint survivant. »*

*Article 4-1 : « Le recouvrement sur la succession du bénéficiaire, prévu à l'article 146 du Code de la famille et de l'aide sociale, des sommes versées au titre de l'aide sociale à domicile, de l'aide médicale ou de la prestation spécifique dépendance s'exerce sur la partie de l'actif net successoral défini par les règles du droit commun qui excède 300 000 F. ».*



## Les personnes exemptées de la récupération sur la succession

---

L'article 146 organise la récupération de l'aide sociale par la collectivité qui en a supporté la charge, notamment sur la succession du bénéficiaire.

La loi n° 75-534 du 30 juin 1975, d'organisation en faveur des personnes handicapées, a prévu, pour l'allocation compensatrice<sup>20</sup>, la cotisation forfaitaire à l'assurance maladie, prise en charge par l'aide sociale jusqu'à la loi du 30 décembre 1985<sup>21</sup> et l'hébergement des handicapés dans les établissements de rééducation professionnelle et d'aide par le travail et les foyers et foyers-logement<sup>22</sup> que la récupération prévue par l'article 146 du Code de la famille et de l'aide sociale ne s'exerce pas lorsque les héritiers de la personne handicapée « sont son conjoint, ses enfants ou la personne qui a assumé, de façon effective et constante, la charge du handicapé ».

La commission centrale d'aide sociale a jugé<sup>23</sup> que l'absence de récupération prévue par ces dispositions dérogatoires de la loi du 30 juin 1975 joue non seulement en faveur des enfants mais aussi en faveur des petits enfants, en application de l'article 739 du Code civil qui fait du petit enfant l'héritier de ses grands parents par représentation de ses parents décédés.

Il était demandé au groupe de travail « d'examiner les moyens d'améliorer la rédaction des dispositions dérogatoires des articles 39, 43 et 48 de la loi du 30 juin 1975 afin de revenir à l'intention originelle du législateur ».

Cette question, qui était en réalité celle du bien-fondé de l'interprétation faite par la commission centrale d'aide sociale des dispositions législatives exemptant les enfants du handicapé de la récupération sur la succession, est désormais tranchée par une décision du Conseil d'État du 9 décembre 1998, *département de l'Hérault*, n° 182 623. Le Conseil d'État a jugé que « pour l'application de ces dispositions, les enfants du bénéficiaire décédé s'entendent de ses descendants en ligne directe appelés à la succession, soit de leur propre chef, soit par représentation d'un enfant du défunt mort avant lui, conformément aux règles tracées par les articles 739 et suivants du Code civil ».

---

20 - II de l'article 39.

21 - I de l'article 43.

22 - Article 48 modifiant l'article 168 du Code de la famille et de l'aide sociale.

23 - 21 mai 1996, *département de l'Hérault*, n° 950 380.



Le Conseil d'État a donc confirmé la position favorable aux petits-enfants adoptée par la commission centrale d'aide sociale.

## Les procédés utilisés pour échapper aux recours institués par l'article 146 du Code de la famille et de l'aide sociale

---

Les questions posées au groupe de travail portent en outre sur les difficultés qui résultent de certains procédés utilisés pour échapper aux recours institués par l'article 146 du Code de la famille et de l'aide sociale.

**1 – Il peut arriver que des bénéficiaires d'aide sociale procèdent à des donations déguisées afin de faire échapper leur patrimoine à ce recouvrement. Comment faire échec à une telle manœuvre ?**

La jurisprudence administrative permet à l'administration de l'aide sociale d'écarter la qualification donnée par les parties à un contrat pour rétablir sa nature exacte. L'administration est ainsi en droit d'estimer que constitue une donation déguisée une vente comportant des conditions très favorables consenties à l'acquéreur ou un bail à nourriture comportant une disparité flagrante entre l'ampleur des avantages consentis par le bailleur et les charges minimales assumées par le preneur <sup>24</sup>.

L'état du droit offre donc des solutions à un problème qui, dès lors, ne semble pas requérir une modification des textes.

**2 – En ce qui concerne les contrats d'assurance-vie**, le Code des assurances, comme l'affirme la jurisprudence civile, permet qu'en cas de disproportion par rapport au revenu du souscripteur, les primes d'assurance vie manifestement excessives soient rapportées à la succession. Il existe donc une certaine limitation au régime fiscal favorable dont bénéficie l'assurance-vie.

Il paraît difficile de procéder, en faveur des collectivités publiques ayant versé l'aide sociale, à une analyse de l'assurance-vie différente que celle que font constamment les tribunaux, quelles que soient les conséquences de cette analyse sur la possibilité de recouvrer les dépenses d'aide sociale.

---

24 - CE, 18 mai 1998, *Baque*, n° 179 831.

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

## Troisième partie

# Aide sociale aux handicapés et aide sociale aux personnes âgées

La loi d'orientation en faveur des personnes handicapées du 30 juin 1975 a modifié l'article 168 du Code de la famille et de l'aide sociale dont le 5<sup>e</sup> alinéa est désormais ainsi rédigé :

*« Les frais d'hébergement et d'entretien des personnes handicapées dans les établissements de rééducation professionnelle et d'aide par le travail ainsi que dans les foyers et foyers-logement sont à la charge :*

*« 1° À titre principal, de l'intéressé lui-même...*

*« 2° Et pour le surplus éventuel, de l'aide sociale sans qu'il soit tenu compte de la participation pouvant être demandée aux personnes tenues à l'obligation alimentaire à l'égard de l'intéressé... ».*

L'article 166 du Code de la famille et de l'aide sociale (rédaction issue de la même loi), fait par ailleurs bénéficier les personnes handicapées de l'aide sociale aux personnes âgées du chapitre V et notamment de la prise en charge de leurs frais de placement en établissement pour personnes âgées (article 164). Il était sans doute inutile de le préciser expressément car on voit mal comment, en l'absence de texte en ce sens, les handicapés pourraient être légalement exclus de l'aide sociale aux personnes âgées. L'article 166 semble dès lors avoir pour objet, il est utile de le noter, de permettre aux handicapés de bénéficier de l'aide sociale aux personnes âgées, **même avant l'âge de soixante ans.**

La combinaison des articles 168 et 166 du Code de la famille et de l'aide sociale pose le problème suivant : lorsqu'une personne handicapée est placée dans un établissement pour personnes âgées, l'obligation alimentaire, qui n'était pas prise en compte lorsque cette personne bénéficiait de l'aide sociale aux handicapés au titre de l'article 168, redevient-elle applicable en raison du changement d'établissement ? Cette question se posera de plus en plus du fait de l'allongement de la durée de vie des personnes handicapées.



La commission centrale d'aide sociale, qui a d'abord interprété strictement l'article 168 en jugeant que l'absence de prise en compte de l'obligation alimentaire ne s'appliquait qu'aux frais d'hébergement et d'entretien dans les établissements spécialisés mentionnés à l'article 168<sup>25</sup>, semble être revenue sur cette jurisprudence<sup>26</sup>.

Si on estime que la dispense d'obligation alimentaire dont bénéficiaient les membres de la famille d'une personne handicapée est un élément d'une sorte de « statut personnel » de cette personne, on aura tendance à appliquer de façon extensive la dispense prévue à l'article 168 du Code de la famille et de l'aide sociale, alors qu'on tendra plutôt à interpréter strictement cet article si on estime que cette mesure favorable est liée à la nature spécifique de l'établissement d'hébergement.

La commission centrale d'aide sociale semble désormais privilégier l'analyse du « statut personnel » de la personne handicapée et il était demandé au groupe de travail d'examiner les possibilités de revenir à une conception liant le régime de l'obligation alimentaire à la nature de l'établissement.

Il n'appartient pas au groupe de travail de prendre parti sur le bien-fondé des décisions rendues par une juridiction. Le ministre chargé de l'Aide sociale peut d'ailleurs toujours former un recours dans l'intérêt de la loi contre les décisions de la commission centrale d'aide sociale et les parties peuvent introduire un recours en cassation. La question qui se pose est donc plutôt celle de la pertinence du système mis en place par la loi n° 75-534 du 30 juin 1975.

En faveur d'une liaison entre le régime de l'obligation alimentaire et le statut de l'établissement où est reçu le bénéficiaire de l'aide sociale, on peut d'abord faire valoir que, de manière générale, cette solution permet d'éviter que les pensionnaires d'un même établissement, qui bénéficient des mêmes prestations, ne relèvent de régimes différents de prise en charge, ce qui peut poser le problème de la rupture du principe d'égalité. Et pour justifier la limitation de la dispense prévue à l'article 168 au seul cas où la personne handicapée est reçue dans un des établissements spécialisés mentionnés par cet article, on peut invoquer le niveau particulièrement élevé des prix de journée desdits établissements, encore que le coût des maisons de retraite tende à s'accroître.

L'examen des travaux préparatoires de la loi du 30 juin 1975 va plutôt dans le même sens. Le fait qu'un large consensus se soit manifesté en

---

25 - Ass. pl., 15 novembre 1985, n° 1/85 *Bas-Rhin*.

26 - 30 janvier 1997, *département du Var*, n° 960 409 ; 30 janvier 1997, *département de la Haute-Vienne*, n° 960 414.

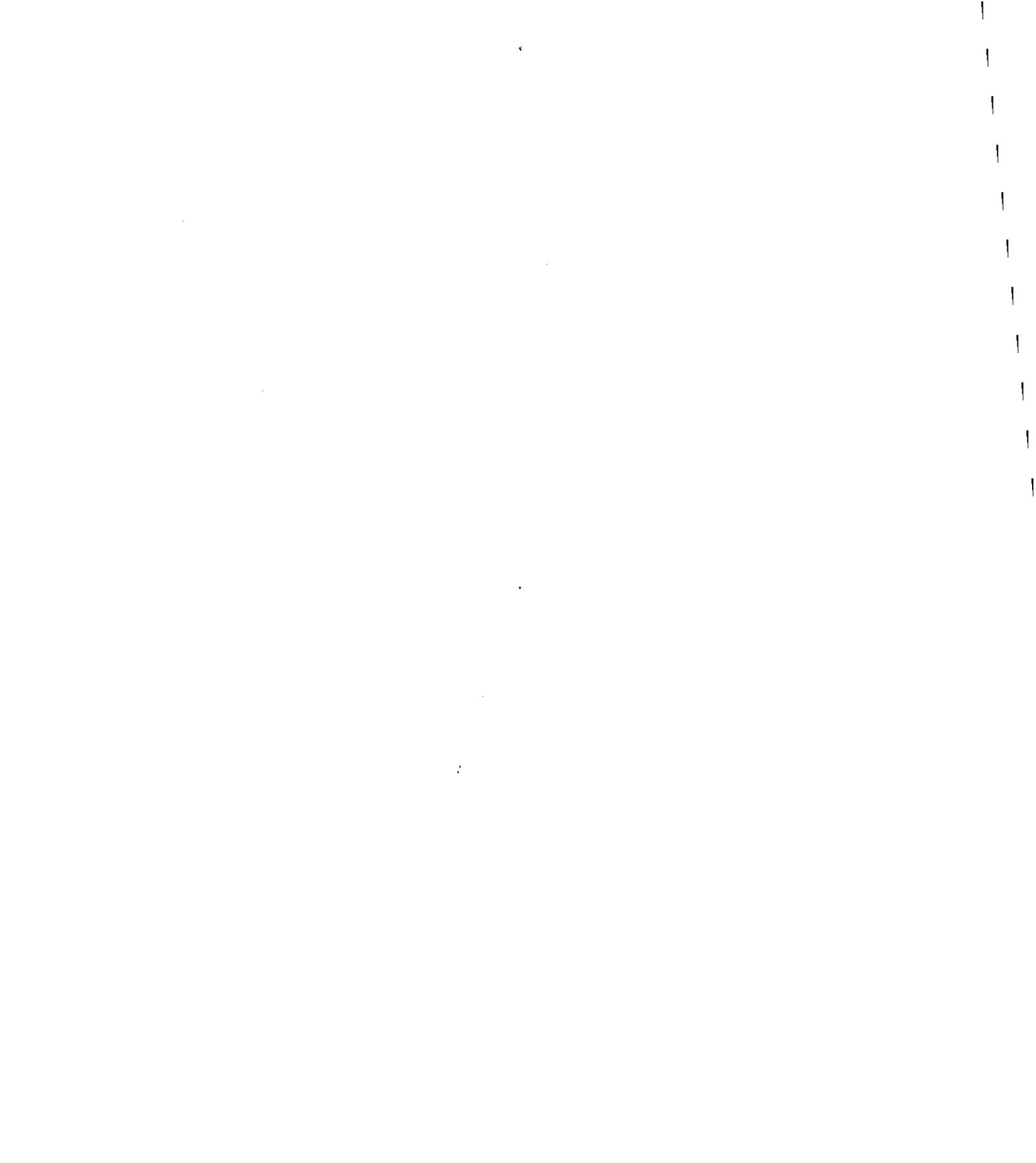


faveur d'une spécificité de l'aide sociale aux handicapés, justifiant que la solidarité collective se substitue ici à la solidarité familiale, n'est pas par lui-même décisif. Mais la question de savoir si ce régime spécifique doit subsister lorsque la personne handicapée sollicite une prestation d'aide sociale commune avec d'autres catégories de personnes s'est précisément posée devant le Sénat : une proposition d'amendement tendait en effet à prévoir que, lorsque la personne handicapée sollicite le bénéfice de l'aide sociale aux personnes âgées, elle continue à bénéficier de l'absence de prise en compte de ses créances alimentaires. Or cet amendement, combattu par le gouvernement, n'a pas été adopté. La question posée a donc alors été résolue par la négative.

Il y a cependant des arguments à l'appui de la solution inverse, dite du « statut personnel », selon laquelle la dispense de mise en jeu de l'obligation alimentaire devrait être une règle générale applicable dans tous les cas où une personne handicapée bénéficie de l'aide sociale pour être hébergée dans un établissement, quelle que soit la nature ou la vocation particulière de l'établissement. On fera d'abord valoir que les familles des handicapés supportent, en toute hypothèse, une charge très lourde qui ne pèse pas sur l'ensemble des familles, ce qui justifie les dérogations à la règle habituelle de mise en œuvre de l'obligation alimentaire. Le principe d'égalité ne serait donc pas méconnu. En outre, le changement de régime de prise en charge lié à un changement d'établissement est immédiat, ce qui peut causer brutalement de graves difficultés financières pour les familles. Enfin, il peut arriver que la personne handicapée ne trouve pas de place dans un établissement spécialisé et *subisse* alors une sorte de double sanction puisque, non seulement elle ne peut être accueillie dans un établissement adapté à son état, mais encore elle perd le bénéfice de l'absence de mise en œuvre de l'obligation alimentaire.

Le groupe de travail, après avoir hésité, a reconnu la force de ces derniers arguments, inclinant donc à considérer qu'il serait équitable de privilégier l'analyse dite du « statut personnel », et par suite de faire bénéficier la personne handicapée et sa famille de l'absence de prise en compte de l'obligation alimentaire, tout en rappelant que l'interprétation des textes en vigueur est une question de droit qui relève des juridictions compétentes.





## Quatrième partie

# Réflexions générales sur les rapports entre l'aide sociale et l'obligation alimentaire

Le groupe de travail a d'abord, comme cela lui était demandé, fait porter ses travaux sur les difficultés résultant de l'application des dispositions actuellement en vigueur et sur les réformes à proposer pour y remédier.

Mais il s'est en outre interrogé sur les questions de fond que posent les liens qui ont été institués entre l'aide sociale et l'obligation alimentaire et donc sur la question du maintien du principe même de la participation des débiteurs d'aliments aux dépenses relevant de l'aide sociale.

Une première observation s'impose : le système existant, qui a perdu de sa cohérence, fait peser des charges importantes sur les familles.

Lorsque le principe de la subsidiarité de la solidarité collective par rapport à la solidarité familiale s'appliquait de façon générale et sans exception, il était plus aisément compréhensible et donc acceptable par les familles sur lesquelles il pesait. La multiplication progressive des exceptions à son application en a fragilisé le fondement et rendu plus floue la perception par les familles de sa justification.

En schématisant, on peut trouver une cohérence relative aux textes résultant de cette évolution en observant une tendance à faire bénéficier de l'absence de référence à l'obligation alimentaire les types d'aide sociale suivants : les prestations visant à accorder un minimum de revenu et celles accordées aux handicapés.

En dépit de cette évolution, la législation d'aide sociale laisse encore peser sur les familles au titre de l'obligation alimentaire, c'est-à-dire de la solidarité familiale, des charges très lourdes et notamment celle de la prise en charge de l'hébergement des personnes âgées. Cette charge s'est accrue notablement par l'effet de deux phénomènes, l'allonge-



ment de la durée de la vie et l'augmentation du coût de l'hébergement en établissement.

Or, au-delà d'un certain montant, la mise à la charge des familles de frais relevant de l'aide sociale s'écarte de la logique historique de l'obligation alimentaire et peut apparaître inéquitable.

Le Code civil, en instituant l'obligation alimentaire, n'a fait que consacrer une obligation, ressentie normalement comme naturelle, de porter assistance aux membres de sa famille. Il s'agissait alors de faire assurer, directement par leurs familles, le gîte et le couvert aux personnes âgées devenues incapables d'y pourvoir par elles-mêmes. Le coût financier de ce devoir traditionnel était alors sans commune mesure avec celui qui résulte aujourd'hui de la prise en charge de l'hébergement dans un établissement accueillant les personnes âgées.

Il faut en outre souligner que les familles des bénéficiaires de l'aide sociale peuvent elles-mêmes ne disposer que de ressources relativement modestes. L'affirmation du caractère subsidiaire de cette aide par rapport à la solidarité familiale qu'exprime l'obligation alimentaire conduit à mettre à la charge de ces familles des sommes élevées, ce qui peut apparaître inéquitable.

Toutefois, et c'est la deuxième observation, le maintien d'un lien entre aide sociale et obligation alimentaire garde de solides justifications.

Certes en droit, comme on l'a vu, l'institution de l'obligation alimentaire par le Code civil n'implique pas automatiquement et implicitement la règle de la subsidiarité de la solidarité collective par rapport à la solidarité familiale. Il est cependant bien clair qu'en posant cette règle de subsidiarité, la législation d'aide sociale a, depuis longtemps, tiré logiquement les conséquences d'une institution du droit civil qu'elle ne pouvait pas ignorer. On comprendrait mal, du point de vue de la cohérence générale du droit, que l'admission d'une personne à l'aide sociale puisse avoir pour effet de libérer les débiteurs alimentaires de cette personne de leurs obligations à son égard.

Sur le plan moral et politique, la disparition de l'obligation alimentaire existant au profit du bénéficiaire de l'aide sociale ne serait pas non plus facile à justifier. L'assistance aux membres de la famille est normalement perçue comme une obligation naturelle et la prudence s'impose avant d'adopter une législation qui serait de nature à favoriser l'affaiblissement du lien familial ; si l'obligation alimentaire n'était plus mise en œuvre lorsqu'elle doit profiter à un bénéficiaire de l'aide sociale, on pourrait redouter un effet incitatif négatif, les familles ayant alors intérêt à placer leurs proches dans des établissements plutôt que de les prendre elles-mêmes en charge.

Pour ces raisons, et même si le débat sur ces questions est demeuré très ouvert au sein du groupe de travail, la solution extrême consistant à



supprimer de façon générale la règle de la subsidiarité de la solidarité collective par rapport à la solidarité familiale n'apparaît pas recommandable.

En revanche, le champ d'application des exceptions à l'application de cette règle pourrait être étendu. L'aide médicale pourrait, de façon générale et pas seulement dans les cas prévus au III de l'article 187-2 du Code de la famille et de l'aide sociale, ne pas donner lieu à la mise en œuvre de l'obligation alimentaire en raison tant du caractère fondamental de l'accès aux soins que du coût élevé des prestations de soins. Cette réforme, qui unifierait le régime de l'aide médicale, ne ferait d'ailleurs qu'aligner le droit sur la pratique puisque, dans les faits, l'obligation alimentaire n'est pratiquement plus mise en jeu en matière d'aide médicale. Une telle réforme serait dès lors à la fois juridiquement fondée et opportune.

Il pourrait en outre être envisagé de limiter la prise en compte de l'obligation alimentaire en matière d'hébergement des personnes âgées, en excluant de cette prise en compte les dépenses lourdes. Il faudrait alors distinguer, au sein de la dépense d'hébergement, ce qui relève de la dépendance et ne faire jouer l'obligation alimentaire que pour l'hébergement au sens strict, diminué du coût de la dépendance. On reviendrait alors à la logique initiale de l'obligation alimentaire dont s'est quelque peu écarté un système qui a pour effet de mettre de très lourdes charges à la charge des débiteurs alimentaires des personnes âgées hébergées en établissement.

Il apparaît donc que, si les modifications de textes proposées par le groupe de travail en matière de récupération des dépenses d'aide sociale sur le patrimoine du bénéficiaire peuvent être considérées comme suffisantes, en revanche, en ce qui concerne l'obligation alimentaire, les modifications techniques des textes qui sont envisagées ne constituent qu'une réforme minimale.

Au-delà, s'il n'apparaît pas souhaitable de supprimer totalement la règle de la subsidiarité de la solidarité collective par rapport à la solidarité familiale, les exceptions à son champ d'application pourraient être étendues à l'aide médicale et, dans les cas où cette règle demeure applicable, il conviendrait de veiller à ce qu'elle n'ait pas pour effet de dénaturer, en lui donnant une trop grande extension, la notion d'obligation alimentaire telle qu'elle résulte du Code civil.



1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

# *Annexes*

*Lettres du ministère  
de l'Emploi et de la Solidarité  
(directeur de cabinet) :*  
- du 11 juillet 1997  
- du 16 avril 1998

*Textes de référence et décisions  
de la commission centrale  
d'aide sociale et fiche annexe  
(ministère de l'Emploi et de la Solidarité  
- 19 mai 1998)*

*Composition du groupe de travail*





*Ministère de l'Emploi  
et de la Solidarité*

Le Directeur du Cabinet

Paris, le 11 juillet 1997

Le Ministre de l'Emploi  
et de la Solidarité

à

Monsieur le Vice-Président  
du Conseil d'État  
1, place du Palais-Royal  
75001 Paris

**Objet : Aménagement de certaines dispositions de la législation  
de l'aide sociale.**

*Le titre 111 du code de la famille et de l'aide sociale comprend de nombreuses dispositions qui s'avèrent d'une mise en œuvre de plus en plus difficile et génératrices de contentieux particulièrement complexes. Elles sont, il est vrai, anciennes et mal adaptées à l'évolution de notre société, ce qui facilite des pratiques contestables, notamment de la part des conseils généraux auxquels il revient aujourd'hui le plus souvent de les mettre en œuvre.*

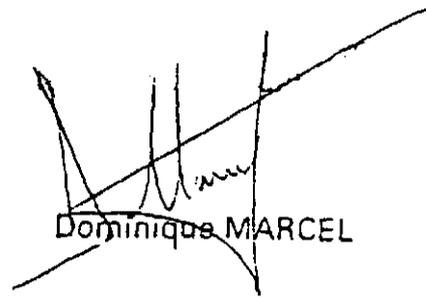
*Ceci est particulièrement le cas en matière de participation des familles et des tiers tenus à une obligation alimentaire envers des bénéficiaires de l'aide sociale puisqu'il y a alors intrication de décisions judiciaires et de décisions relevant du contentieux de l'aide sociale dont l'exécution s'avère trop souvent problématique.*

*La nouvelle codification en cours des règles de l'aide sociale serait sans beaucoup d'effet en cette matière sur l'amélioration de l'accès au droit dont elle participe si de nombreuses dispositions ne sont pas revues au fond.*



*Ceci me conduit à vous confirmer l'interrogation de mon prédécesseur sur la possibilité de bénéficier de l'aide de la section du rapport et des études du Conseil d'État. Il pourrait s'agir de la constitution d'un groupe d'études auquel ce ministère pourrait apporter son concours afin de préparer les modifications législatives et réglementaires nécessaires.*

*Je souhaiterais également que dans un premier temps le groupe clarifie les procédures qui doivent être appliquées sur certains thèmes sensibles tels que l'articulation entre l'obligation alimentaire et le droit de la succession en vue de produire un document de référence qui nous permette de relancer le contrôle de légalité par les préfets.*



DOMINIQUE MARCEL



*Ministère de l'Emploi  
et de la Solidarité*

Paris, le 16 avril 1998

Le Ministre de l'Emploi  
et de la Solidarité

à

Monsieur le Vice-Président  
du Conseil d'État  
1, place du Palais-Royal  
75001 Paris

**Objet : Groupe d'étude « Aide sociale et obligation alimentaire ».**

Réf. : Ma lettre du 11 juillet 1997.

*J'ai pris connaissance avec un grand intérêt des premières pistes de réflexion élaborées par le groupe d'étude dont vous avez confié la direction à Monsieur le Président Bacquet. Conformément à l'objet principal de ma lettre citée en référence, le groupe s'attache à dégager les lignes d'une amélioration des procédures de mise en jeu de l'obligation alimentaire dans le droit de l'aide sociale.*

*Je trouverais intéressant qu'il puisse placer sa réflexion dans une optique de modernisation des rapports entre solidarités familiales et solidarités collectives en l'ouvrant sur des aspects complémentaires de la mise en jeu de l'obligation alimentaire, tels que les recours prévus à l'article 146 du code de la famille et de l'aide sociale et le statut des personnes handicapées devenant personnes âgées au regard des règles d'aide sociale.*

*En raison des recours précités la prise en charge d'aide sociale par la collectivité publique peut, en effet, se réduire à une avance récupérable, lorsque le bénéficiaire possède des biens. En interdisant cependant de tenir compte pour l'admission d'autre chose que des revenus de ces capitaux, la réglementation diffère jusqu'au décès du bénéficiaire la prise en compte des biens*

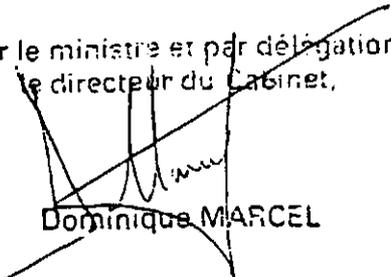


*eux-mêmes, empêchant le cas échéant les membres de la famille de prendre immédiatement conscience de leur double implication dans la prise en charge d'aide sociale : à la fois comme débiteurs d'aliments et comme héritiers.*

*Lorsque les conséquences de cet état de fait sont appréhendées incomplètement ou avec retard par le demandeur d'aide sociale et sa famille, elles sont en général mal acceptées et donnent lieu à une part non négligeable des procédures contentieuses, souvent les plus complexes, devant les juridictions de l'aide sociale, tant en ce qui concerne l'aide sociale aux personnes âgées que l'aide sociale aux personnes handicapées.*

*Le régime des solidarités familiales étant, en outre, différent suivant qu'il concerne l'un ou l'autre de ces deux secteurs, je souhaiterais que, dans ses propositions, le groupe puisse définir un schéma de procédure d'admission qui permette à la communauté familiale de prendre, le plus clairement et le plus tôt possible, la mesure des divers aspects de sa participation à la prise en charge.*

Pour le ministre et par délégation,  
le directeur du Cabinet,

  
Dominique MARCEL





MINISTÈRE DE L'EMPLOI  
ET DE LA SOLIDARITÉ

DIRECTION DE L'ACTION SOCIALE

Sous-direction de la réadaptation,  
de la vieillesse et de l'aide sociale  
Bureau RV3

Paris, le 19 mai 1998

Le Ministre de l'Emploi  
et de la Solidarité

à

Monsieur Bacquet  
Président de section  
Conseil d'État  
1, pl. du Palais Royal  
750001 Paris

**Objet : Groupe d'étude « aide sociale et obligation alimentaire ».**

**P.J. :** – Fiche annexe

– Textes de référence et décisions de la commission centrale d'aide sociale

*En vue d'élargir le champ de l'étude du groupe aux domaines des recours de l'article 146 et des différences de statuts entre personnes handicapées et personnes âgées, conformément à la demande du 16 avril 1998, vous avez souhaité, au cours de la réunion du 5 mai dernier, recevoir de la direction de l'action sociale un premier cadrage des réflexions à mener sur ces sujets.*

*Dans l'espoir de satisfaire votre attente, je vous prie de trouver, ci-après, l'exposé de quelques questions que je puis vous proposer.*

*1- Champ d'application de la suppression de l'obligation alimentaire en aide sociale aux handicapés et perspectives*



*d'extension de cette dérogation aux personnes handicapées dépassant l'âge de 60 ans, compte tenu de la jurisprudence récente de la commission centrale d'aide sociale.*

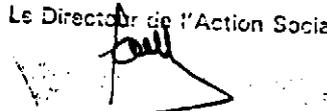
*2 – Champ d'application de la suppression du recours sur la succession des personnes handicapées, instituée par la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 et incidences de certaines dispositions du Code civil sur la liste des bénéficiaires de cette suppression.*

*3 – Étude de la base légale du recours sur succession pour les prestations du titre III bis (aide médicale) et redéfinition de la logique des récupérations de l'article 146 du CFAS, ainsi que des allègements aux récupérations sur succession, en fonction de la nature des prestations et en rapport avec la mise en jeu de l'obligation alimentaire pour l'attribution de ces prestations*

*4 – Étude de la possibilité de certaines adaptations de l'article 146 de manière à prévenir certains procédés utilisés pour échapper aux recours (donations déguisées en vente, contrats d'assurance-vie).*

*Vous trouverez, ci-joint, une fiche annexe développant ces quelques points à la lumière de la jurisprudence de la commission centrale d'aide sociale, ainsi qu'une documentation de textes et quelques décisions de cette juridiction.*

Le Directeur de l'Action Sociale



Pierre GAUTHIER



MINISTÈRE DE L'EMPLOI  
ET DE LA SOLIDARITÉ

DIRECTION DE L'ACTION SOCIALE

Sous-direction de la réadaptation,  
de la vieillesse et de l'aide sociale  
Bureau RV3

Paris, le 19 mai 1998

## FICHE ANNEXE

### *1 – Suppression de l'obligation alimentaire en aide sociale aux handicapés*

La loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées, dont vous trouverez ci-joint copie des chapitres III (Dispositions relatives aux prestations aux adultes handicapés) et IV (Aide sociale aux personnes handicapées) dans leur rédaction initiale, institue la suppression de la participation des personnes tenues à l'obligation alimentaire à l'article 168 du code de la famille et de l'aide sociale (CFAS) pour « *les frais d'hébergement et d'entretien des personnes handicapées dans les établissements de rééducation professionnelle et d'aide par le travail ainsi que dans les foyers et foyers-logements* » (article 48-II de la loi du 10 juin 1975 modifiant les articles 166 et 168 du CFAS).

Lorsqu'une personne handicapée fréquente un établissement pour personnes âgées, la commission centrale d'aide sociale jugeait précédemment que l'exonération de l'obligation alimentaire, limitée aux seuls établissements mentionnés par l'article 168, n'était pas applicable (cf. décision n° 1/85 *Bas-Rhin, assemblée plénière*, du 15 novembre 1985 avec les conclusions du commissaire du Gouvernement).

Or, depuis les décisions n° 96/04049 *Var* et n° 96/0414 *Haute-Vienne* du 13 novembre 1996, elle juge désormais que la qualité de personne handicapée ouvre droit en vertu de l'article 168 à l'exonération de l'obligation alimentaire pour toute prise en charge d'hébergement, quel que soit l'établissement et y compris les cas où la personne handicapée fréquente un établissement pour personnes âgées.



Ces décisions qui placent les pensionnaires d'un même établissement pour pers âgées dans des situations différentes vis-à-vis de l'obligation alimentaire selon que l'intéressé peut ou non invoquer la qualité de personne handicapée semblent pouvoir ouvrir la voie vers une suppression complète de l'obligation alimentaire pour les personnes handicapées, hébergées dans un établissement pour personnes âgées, *y compris après l'âge de 60 ans*.

Il pourrait être demandé au groupe d'étude d'examiner si, dans la perspective d'un accroissement du nombre des personnes handicapées atteignant l'âge de 60 ans, une telle évolution est effectivement en germe dans la jurisprudence nouvelle de la commission centrale d'aide sociale et de préciser les modifications législatives nécessaires pour rétablir une exonération de l'obligation alimentaire en fonction de la vocation de l'établissement et non pas du statut de la personne handicapée.

## **2 – La succession des handicapés**

L'article 146 prévoit un recours obligatoire s'exerçant globalement sur la succession sans distinguer entre les différents héritiers (décision n° 43/79 *Alpes-Maritimes* du 12 novembre 1979).

La commission centrale d'aide sociale ne se reconnaît « *aucune compétence pour décider de cette récupération à l'encontre d'un seul ou de plusieurs héritiers à l'exclusion d'un ou plusieurs autres, ni pour décider d'une répartition de la somme à récupérer entre les héritiers* » (décision n° 1/84 *Var* du 18 mai 1984).

Elle est cependant contrainte de renoncer à l'application de ce principe lorsqu'il y a lieu de mettre en œuvre les dispositions dérogatoires instituées par la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées, qui prévoient à ses articles 39 (ACTP), 43II (cotisation forfaitaire d'affiliation à l'assurance maladie des bénéficiaires de l'AAH prise en charge par l'aide sociale jusqu'en 1985) et 48 (nouvelle rédaction de l'article 168 du CFAS), que « *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 décédé sont son conjoint, ses enfants ou la personne qui a assumé de façon effective et constante la charge du handicapé* ».

Lorsque certains héritiers se prévalent de ces dispositions, leur part est déduite de l'actif successoral, le recours étant limité à la part des autres héritiers (décision n° 88/1641 *Nord* du 27 mai 1988).

On observe cependant dans une décision en date du 21 mai 1996 que la commission centrale d'aide sociale ne limite plus les dérogations aux seules personnes expressément désignées par la loi du 30 juin 1975, comme il serait normal s'agissant de dispositions dérogatoires aux dispositions de droit commun de l'article 146.



En effet, précédemment, la commission centrale d'aide sociale rappelait que les petits enfants ne sont pas exonérés de la récupération sur succession, même en considérant qu'ils viennent en représentation de l'enfant, lui-même décédé, du handicapé (décisions n° 89/0870 *Cantal* du 19 janvier 1990 et n° 93/2764 *Aude* du 24 janvier 1995).

Or, dans la décision n°95/0380 *Hérault* du 21 mai 1996, la juridiction s'est référée à la règle de la représentation définie aux articles 739 et suivants du code civil permettant de faire entrer les descendants d'un enfant prédécédé « *dans la place, dans le degré et dans les droits du représenté* » pour affranchir les petits-enfants du handicapé de l'application de l'article 146 (a) du CFAS, alors que le législateur de la loi du 30 juin 1975 ne les a pas expressément mentionnés au nombre des personnes pouvant bénéficier de cette dérogation.

Cette décision pose la question de la possibilité pour des dispositions du code civil réglant le droit des héritiers d'exporter leurs effets dans la législation de l'aide sociale jusqu'à modifier la liste limitative de dérogations fixée par la loi du 30 juin 1975, alors que l'article 146 du code de la famille et de l'aide sociale qui demande une récupération sur l'actif successoral du bénéficiaire et en aucun cas sur ses héritiers, aurait commandé de procéder à cette récupération sur la part de succession non concernée par les dérogations.

Il pourrait être proposé au groupe d'étude d'examiner les moyens d'améliorer la rédaction des dispositions dérogatoires des articles 39, 43 et 48 de la loi du 30 juin 1975 afin de revenir à l'intention originelle du législateur.

### ***3 – Difficultés d'application et besoin de simplification des allègements de récupération sur succession***

Les étapes de la rédaction de l'article 146 du CFAS, dont on trouvera ci-joint les versions successives, ont abouti à un dispositif assorti de diverses dérogations dont l'application est relativement complexe, et qui prévoit :

- un abattement, fixé à 5 000 F depuis le 1er mai 1997, sur les dépenses à recouvrer, dans tous les types de recours, pour l'aide sociale à domicile, la PSD, le forfait journalier d'hospitalisation et l'aide médicale à domicile (prestations limitativement énumérées par le deuxième alinéa de l'article 146) ;
- un abattement, fixé à 300 000 F depuis le 1er mai 1997, sur l'actif net successoral s'offrant au recours sur succession, pour les mêmes prestations que précédemment, à l'exception de l'aide médicale à domicile qui n'est pas mentionnée par le troisième alinéa de l'article 146 ;
- une suppression de l'hypothèque légale pour les mêmes prestations, à l'exception de l'aide médicale à domicile ;

Les récupérations de dépenses d'aide médicale par les départements sur les successions des bénéficiaires sont peu importantes par rapport aux récupérations de dépense d'aide sociale. Certains grands départements, tel Paris, ont décidé officiellement d'y renoncer.

Avant la réforme opérée par la loi n°92-722 du 29 juillet 1992, les dispositions applicables à l'aide médicale faisaient l'objet du chapitre VII du titre 111 du CFAS. La prise en charge des cotisations d'assurance personnelle ne constituait pas une prestation d'aide médicale. La commission centrale d'aide sociale la classait parmi les prestations d'aide sociale (décision n° 19/85 *Tarn-et-Garonne* du 17 octobre 1986).

Depuis la loi du 29 juillet 1992, l'article 188-1 du CFAS établit une liste des prestations d'aide médicale comprenant : 1°) notamment les hospitalisations et la médecine de ville (aide médicale à domicile) ; 2°) le forfait journalier ; 3°) les cotisations d'assurance personnelle.

La réforme de 1992 a déplacé les dispositions applicables à l'aide médicale dans un titre III *bis* alors que l'article 146 du CFAS figure au chapitre III du titre III. Aucun article du nouveau titre III *bis* ne mentionne expressément l'application de l'article 146.

Cependant, certains articles des titres III et III *bis*, tels les articles 125, 149-1 ou 189-4 (III), mentionnant que certaines dispositions générales de l'aide sociale (titre III) ne sont pas applicables à l'aide médicale, font présumer que le législateur a estimé que les dispositions du titre III sont en principe applicables à l'aide médicale, et notamment l'article 146.

Les décisions de la commission centrale d'aide sociale antérieures à la réforme de 1992 montrent que la juridiction incluait l'aide médicale à domicile parmi les prestations d'aide sociale à domicile pour l'application des seuils prévus au deuxième et au troisième alinéa de l'article 146 (décisions n° 88/1432 *Côte d'Or* du 26, avril 1989).

Or, l'article 9 (IV) de la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 réformant l'aide médicale a ajouté mention de l'aide médicale à domicile uniquement au deuxième alinéa de l'article 146 (seuil de 5 000 F de dépenses).

Dans ces conditions, il semble que le troisième alinéa de l'article 146 (seuil de 300 000 F d'actif successoral) ne soit pas actuellement applicable pour les prestations d'aide médicale à domicile, bien que l'article 14 du décret n° 97-426 du 28 avril 1997 (réglementation de la PSD) qui a donné une nouvelle rédaction de l'article 4-1 du décret n° 61-495 du 15 mai 1961 (réglementation des recours de l'article 146) mentionne l'aide médicale à domicile.



En face des incertitudes auxquelles aboutit ainsi le dispositif relativement complexe des exonérations de recours sur succession, il pourrait être demandé au groupe d'étude d'examiner, en liaison avec sa réflexion sur la mise en jeu de l'obligation alimentaire pour l'attribution de certaines prestations, la possibilité de redéfinir une logique générale des récupérations de dépenses d'aide sociale.

De même, la rédaction de l'article 146 mériterait peut-être d'être rendue plus explicite à l'égard du public par une affirmation de la vocation du *patrimoine* de l'intéressé à participer, au même titre que ses *ressources* et que les *créances alimentaires*, à la couverture des dépenses engagées à titre d'avance par la collectivité publique départementale.

#### **4 – Procédés utilisés pour échapper aux recours de l'article 146**

Le délai de recours contre le donataire a été porté de 5 ans à 10 ans avant la date de la demande d'aide sociale par l'article 10 de la loi n° 97-60 du 24 janvier 1997 relatives la PSD.

Ce renforcement du recours contre le donataire laisse cependant ce recours inopérant lorsque le bénéficiaire de l'aide sociale prend la précaution de vendre son bien en viager avant sa demande d'aide sociale pour éviter la récupération contre le donataire, la prise d'hypothèque et la perspective d'une récupération sur sa succession, ou lorsqu'il souscrit une assurance-vie au profit d'une personne qui n'est pas son obligé alimentaire.

En organisant de la sorte la transmission de leurs biens au bénéfice d'un tiers avant d'obtenir la prise en charge de la collectivité publique, certains bénéficiaires de l'aide sociale déjouent le principe de la vocation du patrimoine à venir en déduction des dépenses du département (décision n° 95/2046 *Haute-Garonne* du 17 mars 1997).

Il pourrait être demandé au groupe d'étude d'examiner la possibilité de compléter l'article 146 par une disposition permettant au département, lorsque le taux d'une rente viagère apparaît sous-évalué ou que le prix de la vente du bien est transformé en une dette fictive sous forme d'obligation de soins, d'engager immédiatement une procédure d'annulation du contrat au motif d'une donation déguisée en vue de préserver les droits de la collectivité publique à une récupération contre le bénéficiaire de l'acte.

Un avis du groupe d'étude sur les moyens de prendre en compte, par ailleurs, les contrats d'assurance-vie, soit dans les recours de l'article 146, soit dans les conditions d'admission à l'aide sociale permettrait également d'évoluer vers une meilleure adaptation de la législation de l'aide sociale.





# Composition du groupe de travail

## *Président*

**Alain Bacquet**, président de Section au Conseil d'État

## *Rapporteur de l'étude*

**Anne-Françoise Roul**, maître des requêtes au Conseil d'État

## *Membres du groupe*

### • *Conseil d'État*

**Michel Guillaume**, conseiller d'État, président de la commission centrale d'aide sociale

**Jean-Michel Belorgey**, conseiller d'État, président de section à la commission centrale d'aide sociale,

**Philippe Marchand**, conseiller d'État

**Charles de La Verpilliere**, conseiller d'État

**Colette Même**, conseiller d'État honoraire

**Jean Mingasson**, ancien conseiller d'État en service extraordinaire, assesseur à la commission centrale d'aide sociale

### • *Inspection générale des affaires sociales*

**Henri-Jean Lebeau**, inspecteur général des affaires sociales

### • *Ministère de l'Emploi et de la Solidarité*

**Pierre Gauthier**, directeur de l'action sociale

**Louis Dessaint**, chargé de mission auprès du directeur général de la santé

• *Ministère de la Justice*

**Thierry Couzigou**, magistrat à l'administration centrale du ministère de la Justice, chef du bureau du droit civil général

• *Ministère de l'Intérieur*

**Patrick Subremont**, adjoint au directeur des collectivités locales

• *Cour d'appel de Paris*

**René Bigeon**, président de chambre honoraire, président de la commission départementale d'aide sociale de Paris

• *Tribunal de grande instance de Nanterre*

**Isabelle Orsini**, magistrat, juge aux affaires familiales

• *Caisse nationale des allocations familiales*

**Philippe Steck**, directeur des prestations familiales

• *Personnalité qualifiée*

M. le professeur **Elie Alfandari**

*Secrétaire*

**Christine Soto**, secrétaire de la Section du rapport et des études



Impression DF

Achévé d'imprimer : Décembre 1999

