

Université Paris
DAUPHINE

LEGOS
Laboratoire d'Economie et de Gestion
Des Organisations de Santé

**L'ENCADREMENT DES SOLIDARITÉS FAMILIALES
INTERGÉNÉRATIONNELLES ASCENDANTES :
INÉGALITÉS ET DISPARITÉS**

RAPPORT FINAL

Juillet 2003

Responsable scientifique

Marie-Ève JOËL

Équipe de recherche

Annissa ALLOUACHE

Agnès GRAMAIN

Manuela GRÉVY

Jérôme WITTWER

Recherche subventionnée par :

**GIP Mission de recherche Droit et Justice
MiRe Ministère de l'emploi et de la Solidarité
Dans le cadre de l'appel d'offres MiRe, Gip, Cnaf**

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	10
1^{ERE} PARTIE.....	12
OBSERVATIONS METHODOLOGIQUES	12
I. LES DIFFERENTES ETAPES DE L'ETUDE DU DROIT POSITIF	13
I-1. LES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES	13
I-2. LA MISE EN ŒUVRE	13
II. LA METHODOLOGIE	15
II-1. LES SOURCES	15
II-1.1. <i>Les textes (cf. annexe 1)</i>	15
II-1.2. <i>La jurisprudence (cf. annexe 2)</i>	15
II-1.3. <i>La doctrine (cf. bibliographie)</i>	15
II-2. LES ENTRETIENS QUALITATIFS	16
II-2.1. <i>Dans le cadre de l'aide sociale</i>	16
II-2.2. <i>Dans le cadre du contentieux judiciaire</i>	16
II-2.3. <i>Autres</i>	16
II-3. EXPLOITATION QUANTITATIVE DES DECISIONS COLLECTEES AUPRES DES TGI	17
II-4. LES PRINCIPALES DIFFICULTES	17
II-4.1. <i>L'accès aux sources</i>	17
II-4.2. <i>Une exploitation limitée</i>	18
2^{EME} PARTIE.....	20
L'ORGANISATION DE LA SOLIDARITE FAMILIALE INTERGENERATIONNELLE ASCENDANTE PAR LE DROIT.....	20
I. LE DROIT CIVIL	21
I-1. LES PERSONNES TENUES A L'OBLIGATION ALIMENTAIRE	21
I-2. L'ETENDUE DE LA SOLIDARITE FAMILIALE.....	23
I-2.1. <i>L'appréciation de la situation de besoin du créancier</i>	23
I-2.2. <i>L'appréciation de la capacité contributive du débiteur</i>	25
II. LE DROIT DE L'AIDE SOCIALE	27
II-1. LE PERIMETRE DE LA SOLIDARITE FAMILIALE	27
II-1.1. <i>Le principe directeur : la subsidiarité</i>	27
II-1.2. <i>Les différents degrés de solidarité familiale</i>	28
II-2. LES PREROGATIVES DES DEPARTEMENTS	30
II-2.1. <i>Cadre juridique</i>	30
II-2.2. <i>Observations</i>	30
II-3. LES PRESTATIONS DESTINEES AUX PERSONNES AGEES PAUVRES ET/OU DEPENDANTES ET LES CONTRIBUTIONS DE LA SOLIDARITE FAMILIALE	33
3^{EME} PARTIE.....	34
LA MISE EN ŒUVRE DE LA SOLIDARITE FAMILIALE INTERGENERATIONNELLE	34
I. LE DROIT CIVIL	34
I-1. LA PROCEDURE	34
I-1.1. <i>Le cadre juridique</i>	34
I-1.2. <i>Observations</i>	36
I-2. LE POUVOIR D'APPRECIATION	44
I-2.1. <i>Les critères</i>	45

I-2.2.	<i>La motivation</i>	46
I-3.	LES DETERMINANTS EFFECTIFS DES CONTRIBUTIONS FIXES PAR LES JUGES AUX AFFAIRES FAMILIALES	48
I-3.1.	<i>Quelques données statistiques sur les créances et les contributions individuelles</i>	51
I-3.2.	<i>Les règles empiriques de fixation des contributions individuelles d'obligation alimentaire</i>	56
I-3.3.	<i>L'influence de l'aide sociale</i>	65
II.	LE DROIT DE L'AIDE SOCIALE	68
II-1.	LES PROCEDES DE SOLLICITATION DE LA SOLIDARITE FAMILIALE	68
II-1.1.	<i>La prise en compte des capacités contributives de la famille pour l'ouverture du droit à prestations</i>	68
II-1.2.	<i>La fixation d'une créance alimentaire par le juge aux affaires familiales</i>	72
II-1.3.	<i>L'action en récupération du montant des prestations fournies</i>	73
II-2.	LES JURIDICTIONS D'AIDE SOCIALE	77
II-2.1.	<i>Le cadre juridique</i>	78
II-2.2.	<i>Observations</i>	79
II-3.	LE POUVOIR D'APPRECIATION : MOTIVATION ET CRITERES	86
II-3.1.	<i>En matière d'obligation alimentaire</i>	87
II-3.2.	<i>En matière de récupération</i>	91
III.	LES ARTICULATIONS PROCEDURALES ENTRE CONTENTIEUX CIVIL ET CONTENTIEUX SOCIAL	106
III-1.	LES HYPOTHESES PROCEDURALES.....	106
III-1.1.	<i>La solidarité familiale sollicitée hors aide sociale</i>	107
III-1.2.	<i>La solidarité familiale sollicitée dans le cadre de l'aide sociale</i>	107
III-2.	LES DIRECTIVES JURISPRUDENTIELLES.....	108
III-2.1.	<i>Les récupérations sur succession, donation, legs</i>	108
III-2.2.	<i>Les obligations alimentaires</i>	109
4^{EME}	PARTIE	116
REFLEXIONS GENERALES		116
I.	EGALITE, INDIVIDUALISATION ET SOLIDARITE FAMILIALE	116
II.	PLURALITE DE LOGIQUES	118
II-1.	DANS LES PRINCIPES	118
II-1.1.	<i>Solidarité familiale, aide sociale et droit civil</i>	118
II-1.2.	<i>Solidarité familiale, aide sociale et sécurité sociale</i>	119
II-2.	DANS LA MISE EN ŒUVRE.....	120
II-2.1.	<i>Notion de besoin et aide de la collectivité</i>	120
II-2.2.	<i>De la créance individuelle à la dette collective</i>	120
II-2.3.	<i>Proportionnalité de l'obligation alimentaire et aide sociale</i>	122
II-2.4.	<i>La combinaison des notions de ressources et de besoin</i>	122
III.	DE LA NOTION DE BESOIN A LA CONDITION DE RESSOURCES	124
III-1.	UN CHANGEMENT DE NATURE DE L'AIDE SOCIALE	124
III-2.	UNE QUESTION DE PRIMAUTE.....	125
IV.	SOLIDARITE FAMILIALE ET CONTRAINTE	126
CONCLUSIONS RECAPITULATIVES		128

INTRODUCTION

Ce rapport est le fruit d'une collaboration soutenue entre économistes et juristes. Cette collaboration n'a pas toujours été simple tant l'approche du sujet est différente dans les deux disciplines, tant les catégories utilisées pour évoquer et analyser les questions de la solidarité intergénérationnelle sont différentes.

Le dialogue a pourtant été constant car l'objectif poursuivi par les deux volets juridique et économique était le même : l'étude du dispositif légal d'encadrement de la solidarité familiale ascendante et de sa mise en œuvre. Le volet économique s'attache plus précisément à une analyse empirique quantitative de la mise en œuvre par les juges aux affaires familiales de l'obligation alimentaire ascendante. Ce volet vient en complément et à l'appui de l'analyse de l'encadrement juridique¹. En ce sens on peut dire que le volet économique se situe en aval du volet juridique.

Pour autant, les discussions fréquentes et les incompréhensions qu'elles ont soulevées ont peu à peu conduit la partie juridique de cette étude à prendre en considération les questions et les catégories de pensée des économistes (ces discussions ont été particulièrement fructueuses pour clarifier le sens que donne chaque discipline à des termes partagés mais ne recouvrant pas la même signification). Si la partie économique étudie un aspect étroit de mise en œuvre légal de l'obligation alimentaire ascendante², il a néanmoins été possible d'enrichir l'analyse juridique d'éléments quantitatifs tirés de l'exploitation économique des 62 décisions collectées auprès de juges aux affaires familiales de 5 TGI différents.

Le volet juridique constitue néanmoins la colonne vertébrale de ce rapport puisqu'il explore systématiquement l'encadrement juridique de la solidarité familiale ascendante à la fois par l'analyse des textes légaux (code civil, code de l'action sociale et des familles, code de la santé publique et de la sécurité sociale), de la jurisprudence des juridictions suprêmes et des juges du fond, ainsi que de la doctrine existant sur ce champ d'étude.

La première partie du rapport précise la démarche méthodologique adoptée. La seconde partie, essentiellement juridique, étudie l'organisation de la solidarité familiale intergénérationnelle par le droit. La troisième partie analyse la mise en œuvre de

¹ Il n'aurait certainement pas pu être conduit sans le travail d'éclaircissement, pédagogique pourrions nous dire, auquel se sont pliés les juristes de l'équipe

l'encadrement juridique ; c'est dans cette partie que le volet économique quantitatif est développé, il nous permet de mesurer le pouvoir d'appréciation du juge, de dégager les critères sollicités implicitement pour fixer les contributions des obligés. La quatrième partie revient sur l'étude pour en dégager des éléments de réflexions en particulier sur les difficultés de l'articulation entre aide sociale et droit civil, sur l'individualisation des droits et la solidarité familiale.

² L'accès aux décisions de la commission centrale d'aide sociale, qu'il était prévu d'étudier parallèlement, s'est révélé si délicat et si lent, malgré la bonne volonté et l'enthousiasme de son secrétaire général, qu'il n'a pas été possible de présenter leur étude ici.

1^{ERE} PARTIE

OBSERVATIONS METHODOLOGIQUES

Afin d'alimenter réciproquement les deux volets -juridique et économique- de l'étude, l'équipe a organisé de nombreuses réunions de travail communes et les enquêtes sur le terrain ont, sauf exceptions, fonctionné sur des binômes, juriste/économiste.

En revanche, sur le fond, deux phases se sont succédées dans le temps, l'étude de l'environnement juridique étant le préalable à une étude économique approfondie.

La première phase a été consacrée à l'analyse du cadre légal, réglementaire et judiciaire au sein duquel fonctionne la solidarité familiale intergénérationnelle ascendante.

La seconde phase s'est attachée à révéler quels sont, dans la pratique des juges aux affaires familiales, les déterminants effectifs des contributions demandées aux obligés, quels sont les critères éthiques implicitement mobilisés par les JAF, mais aussi quelle influence l'aide sociale exerce-t-elle sur les décisions.

L'étude des solidarités familiales intergénérationnelles ascendantes des (petits) enfants vers leurs (grands) parents pauvres et/ou dépendants dans son volet juridique (encadrement légal et jurisprudentiel) nous a conduit à dresser un état du droit positif en orientant la recherche dans plusieurs directions :

- la solidarité familiale intergénérationnelle ascendante telle qu'organisée par le droit civil (les obligations alimentaires entre parents et alliés) ;
- la solidarité familiale intergénérationnelle ascendante telle que mobilisée dans le cadre de l'aide sociale (les obligations alimentaires entre parents et alliés, les récupérations sur succession, donation et legs).

I. LES DIFFERENTES ETAPES DE L'ETUDE DU DROIT POSITIF

L'étude approfondie du droit positif s'est organisée autour de deux étapes : tout d'abord l'analyse des textes législatifs et réglementaires ; ensuite la compréhension de leur mise en œuvre.

I-1. LES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

Dans un premier temps, nous avons répertorié les textes qui, en droit civil, en droit de l'aide sociale, en droit de la sécurité sociale ou de la santé publique, sollicitent la solidarité familiale. Nous les avons analysés en recherchant les fondements de l'obligation alimentaire en droit civil et les modalités de recours à l'obligation alimentaire et ses « dérivés » (les récupérations sur succession, donation ou legs) dans le droit de l'aide sociale.

Dans un second temps, nous avons repéré et circonscrit les différentes prestations destinées aux personnes âgées pauvres et ou dépendantes puisque c'est à partir d'elles que la solidarité familiale est saisie. Pour chacune d'entre elles, nous avons recherché la manière dont intervient la solidarité familiale : pour l'accès à la prestation, donc à priori (principe en matière d'aide sociale) et dans le prolongement pour l'appréciation d'un seuil de ressources ; par la récupération de tout ou partie des prestations servies donc a posteriori.

Cette première étape s'est révélée relativement délicate en raison de deux facteurs. D'une part, elle exigeait une analyse du droit positif dans ses sédimentations successives. D'autre part, elle se référait à différentes branches du droit, imprégnées chacune de logiques propres, nécessitant de saisir leurs articulations et tensions.

I-2. LA MISE EN ŒUVRE

Dans une seconde étape, nous nous sommes intéressés à la mise en œuvre des textes. Là encore, nous avons procédé en deux temps.

Il s'est agit tout d'abord de repérer les différentes juridictions intervenant dans le champ de notre recherche et leurs prérogatives, en recherchant en quelque sorte les différentes hypothèses procédurales. En outre, nous avons envisagé les combinaisons éventuelles entre les juridictions civiles et les juridictions spécialisées de l'aide sociale.

Nous avons ensuite procédé à un dépouillement systématique puis à une sélection des décisions de la Commission centrale d'action sociale les plus intéressantes du point de vue des pouvoirs des institutions et juridictions de l'aide sociale dans la mise en œuvre de la solidarité familiale (détermination de la contribution des obligés alimentaires, principe et étendue des récupérations...). De la même manière, nous avons collecté auprès de plusieurs TGI une soixantaine de jugements permettant d'approfondir la manière dont le juge civil raisonne en matière d'obligation alimentaire intergénérationnelle ascendante.

II. LA METHODOLOGIE

Notre travail a reposé à la fois sur l'étude des sources textuelles et jurisprudentielles et sur des entretiens approfondis.

II-1. LES SOURCES

II-1.1. Les textes (cf. annexe 1)

- Les dispositifs légaux et réglementaires fondant et organisant le recours à la solidarité familiale intergénérationnelle ascendante (code civil, code de l'action sociale et des familles, code de la santé publique, code de la sécurité sociale).
- Les sources normatives propres à la matière telles que les règlements départementaux de l'aide sociale (RDAS).

II-1.2. La jurisprudence (cf. annexe 2)

- La jurisprudence des juridictions suprêmes : étude systématique des arrêts de la Cour de cassation (chambres civiles) et du Conseil d'Etat sur les dix dernières années ;
- La jurisprudence des juges du fond : juges aux affaires familiales et juridictions spécialisées de l'aide sociale ; s'agissant de ces dernières, il a été fait un dépouillement systématique des décisions de la Commission centrale d'aide sociale (CCAS) sur les quatre dernières années.

II-1.3. La doctrine (cf. bibliographie)

Etude systématique des ouvrages, articles et notes de jurisprudence se rapportant directement ou indirectement au champ de notre recherche.

II-2. LES ENTRETIENS QUALITATIFS

II-2.1. Dans le cadre de l'aide sociale

- Assistance à une audience, y compris le délibéré, de la Commission centrale d'action sociale, présidée par le Conseiller Levy.
- Entretiens avec P.Jourdin, adjoint au Secrétaire Général de la Commission centrale d'action sociale.
- Entretien au Conseil général du Val de Marne

II-2.2. Dans le cadre du contentieux judiciaire

Entretiens :

- Mme Munoz-Perez, - DACS
- Mme Salvary – DACS
- Mme Brugidou – TGI Paris
- Mme Gongora – TGI Reims
- Mme Mathieu – TGI Reims
- Mme Papin – TGI Lyon
- M. Waguette – TGI Bourges
- Mme Warein – TGI Créteil

II-2.3. Autres

- Entretien avec E.Alfandari, Professeur à l'université Paris IX-Dauphine

- Entretiens avec E.Serverin, chercheur à l'ENS

II-3. EXPLOITATION QUANTITATIVE DES DECISIONS COLLECTEES AUPRES DES TGI³

Les décisions des JAF font l'objet d'une analyse quantitative centrée sur les éléments économiques présents dans les décisions collectées⁴. Cette analyse prend deux formes :

- une analyse statistique descriptive exploratoire : distribution des créances par décision, distribution des contributions individuelles fixées par les JAF, distribution comparée des contributions et des propositions de l'aide sociale ...
- une étude économétrique établissant un lien statistique entre les contributions fixées par les JAF et les différents déterminants susceptibles d'influencer cette décision (montant de la créance, ressource des obligés, proposition de l'aide sociale ...).

II-4. LES PRINCIPALES DIFFICULTES

Notre recherche s'est heurtée à des difficultés de deux ordres. D'une part un accès aux sources souvent difficile ; d'autre part une exploitation limitée des sources recueillies.

II-4.1. L'accès aux sources

a) L'étude de la jurisprudence des juges du fond se révèle particulièrement compliquée, qu'il s'agisse des juridictions civiles ou des juridictions spécialisées de l'aide sociale.

En effet, sauf exception (TGI Bourges), l'archivage des décisions au greffe ne permet pas de distinguer au sein des obligations alimentaires les contentieux entrant dans le champ de notre

³ On trouvera en annexe ??? une description plus détaillée de la base utilisée pour les analyses quantitatives.

⁴ Voir l'annexe ??? la fiche de saisie utilisée pour synthétiser les informations présentes dans les décisions étudiées.

recherche⁵. En outre, nous avons rencontré certaines résistances à la communication des dossiers (outre les difficultés matérielles), parfois même à celle des décisions judiciaires.

S'agissant des décisions de la Commission centrale d'action sociale, leur publication systématique a été interrompue entre 1986 (fin des cahiers de jurisprudence de l'aide sociale publiés par la RDSS) et 2001 (bulletins de jurisprudence de l'aide sociale publié par le JO).

Il nous a donc fallu trouver des contacts avec la Commission centrale d'action sociale puis dépouiller systématiquement ses décisions afin de sélectionner celles susceptibles d'enrichir notre recherche.

b) Cette dernière observation vaut également pour l'accès et l'étude des règlements départementaux de l'aide sociale (RDAS). Non publiés, ils ne sont accessibles que dans les locaux de la Commission et, en outre, sont incomplets, non à jour, voire pour certains départements inexistant. Cet état de fait a rendu impossible toute exploitation systématique de cette source.

D'une façon plus générale d'ailleurs, les politiques des départements en matière d'aide sociale se caractérisent par leur opacité (cf. infra), obstacle majeur à une étude approfondie de la solidarité familiale dans l'aide sociale.

II-4.2. Une exploitation limitée

Les objectifs de la recherche impliquaient une connaissance précise des situations de fait, notamment des ressources et/ou charges des parties (créancier et débiteur(s) de l'obligation alimentaire, donataire(s), héritier(s)...) afin de mesurer précisément les pouvoirs et les éléments d'appréciation des juridictions. Or une telle connaissance n'a pas toujours été possible.

S'agissant des juridictions de l'aide sociale, la seule étude des décisions ne permet pas une telle connaissance, faute de motivation (cf. infra). En conséquence, il nous a fallu accéder aux

⁵ Selon les tribunaux en effet, les affaires sont indexées dans la nomenclature NAC soit en 240 (demande d'aliments entre parents et alliés), soit en 249 (autres demandes en matière d'obligation alimentaire). Lorsque c'est en 240, ce qui semble être souvent le cas, il est extrêmement difficile d'isoler les décisions concernant

dossiers eux-mêmes, ce qui n'a été possible que tardivement et pour un nombre limité de dossiers en raison de l'organisation de ces juridictions.

Par ailleurs, deux tentatives auprès de Conseils généraux, lieux qui nous auraient permis également un accès à des dossiers, se sont soldées par un refus, en particulier pour des raisons de confidentialité.

De ce fait, nous n'avons pas été en mesure de constituer la base de données prévue pour l'analyse économétrique des décisions des commissions d'aide sociale, dans les temps impartis. L'analyse économique des situations de fait est donc limitée aux décisions des juridictions civiles.

S'agissant des juridictions judiciaires, une partie seulement des jugements ont été exploitables, selon la possibilité pour le greffe de sélectionner les affaires entrant dans le champ de notre recherche d'une part et le degré de motivation des décisions d'autre part (voir annexe 5).

l'obligation alimentaire ascendante au sein d'un contentieux qui concerne majoritairement l'obligation d'entretien.

2^{EME} PARTIE

L'ORGANISATION DE LA SOLIDARITE FAMILIALE INTERGENERATIONNELLE ASCENDANTE PAR LE DROIT

Alors qu'en droit civil, la solidarité familiale prend appui sur l'ancienne institution de l'obligation alimentaire, le droit de l'aide sociale a adapté et prolongé cette obligation, de sorte que solidarité familiale intergénérationnelle ascendante est formé d'un ensemble de règles distinctes dans leur fondement, leur logique et leur mise en œuvre.

I. LE DROIT CIVIL

D'un point de vue général, l'obligation alimentaire, définie par le Code civil, est une obligation légale en vertu de laquelle une personne (le débiteur) est tenue de fournir des moyens de subsistance à un parent ou allié (le créancier) lorsque ce dernier se trouve dans une situation de besoin.

A l'origine, le créancier a vocation à recevoir des aliments (gîte et couvert) mais cette vocation peut être transformée en pension alimentaire.

Les textes du Code civil déterminent :

- les personnes tenues à l'obligation : les débiteurs
- le bénéficiaire de l'obligation : le créancier
- les conditions de réalisation de l'obligation : besoin du créancier et ressources du débiteur
- l'objet de l'obligation : fourniture de moyens de subsistance.

I-1. LES PERSONNES TENUES A L'OBLIGATION ALIMENTAIRE

La notion d'obligation alimentaire peut être envisagée de deux manières :

- au sens large comme toutes les obligations à caractère alimentaire entre parents et alliés ;
- au sens strict, qui exclut le devoir de secours et l'obligation d'entretien.

	Obligation alimentaire (au sens strict)	Devoir de secours	Obligation d'entretien
Filiation	(petits)-enfants vers (grands)-parents et réciproquement		des parents vers le(s) enfants(s)
Mariage	gendres et belles-filles vers beaux-parents et réciproquement	entre époux	

Le Code civil ne connaît pas la famille comme sujet de droit mais désigne des personnes liées entre elles par des liens de parenté ou d'alliance.

Le lien de filiation est source de deux obligations : l'obligation d'entretien des parents à l'égard de leurs enfants et l'obligation alimentaire réciproque entre ascendants et descendants (des (grands) parents vers les (petits) enfants et vice-versa). S'agissant tout particulièrement de la solidarité familiale ascendante, l'article 205 du Code civil précise que « les enfants doivent des aliments à leur père et mère ou autres ascendants qui sont dans le besoin ». Cette obligation n'est pas limitée par le degré de parenté : les enfants, petits-enfants voire arrière-petits-enfants sont tenus à l'obligation alimentaire.

Dans le prolongement du mariage (devoir de secours entre époux), le lien d'alliance crée une obligation alimentaire des gendres et belles-filles à l'égard de leurs beaux-pères et belles-mères. Ainsi l'article 206 du Code civil précise que « les gendres et belles-filles doivent également, et dans les mêmes circonstances, des aliments à leur beau-père et belle-mère (...)».

Toutefois, les textes prévoient la possibilité d'une décharge de l'obligation alimentaire. En effet, lorsque « le créancier aura lui-même manqué gravement à ses obligations envers le débiteur, le juge pourra décharger celui-ci de tout ou partie de la dette alimentaire » (art. 207 C.Civ.). Cette règle ne s'applique cependant qu'aux obligations alimentaires au sens strict (et non à l'obligation d'entretien des parents à l'égard de leurs enfants ainsi qu'au devoir de secours entre époux). Cette décharge totale ou partielle de l'obligation alimentaire est une décision prise par le juge en fonction de la gravité du manquement commis par le créancier à l'encontre du débiteur et de la nécessité dans laquelle se trouve le créancier⁶. Seul le juge judiciaire (et non les juridictions de l'aide sociale) est compétent pour prononcer cette décision⁷.

En résumé : le droit alimentaire distingue deux cercles familiaux dans lesquels l'intensité des obligations varie :

- le 1^{er} cercle, limité au conjoint et aux enfants, comporte des obligations alimentaires renforcées dont l'objet n'est pas la seule « survie » du parent en détresse mais conduit à une

⁶ A.BENABENT, La famille, Ed. Litec 2001, n°856. Voir par exemple : décharge de l'obligation alimentaire des enfants envers leur mère qui les a abandonnés et de leur père qui n'a pas versé sa pension alimentaire (CA Bordeaux, 15.12.93).

⁷ Voir aussi en matière de récupération sur succession : l'argument d'un abandon par le père pour écarter une récupération des dépenses d'aide sociale sur la succession est « inopérant dès lors que Mme (...) n'allègue pas avoir refusé la succession » de son père (CE 30.06.99, Cabanne).

mise en commun des ressources : ce sont le devoir de secours et l'obligation d'entretien⁸ ;
 - le 2^{ème} cercle, plus étendu (ascendants, descendants, beaux-parents, gendres, belles-filles), comporte en revanche des obligations alimentaires moins exigeantes puisque leur objet est de contribuer à la prise en charge d'un parent ou allié en situation de besoin⁹.

Ces obligations civiles forment un socle sur lequel le législateur prend appui pour déterminer, au cas par cas, quel(s) parent(s) ou allié(s) sera sollicité par le droit de l'aide sociale (cf. infra).

I-2. L'ÉTENDUE DE LA SOLIDARITE FAMILIALE

Selon l'article 208 du Code civil, « les aliments ne sont accordés que dans la proportion du besoin de celui qui les réclame et de la fortune de celui qui les doit ».

L'étendue de la solidarité familiale est donc fonction d'une double appréciation en terme de besoin (créancier) et de ressources (débitteur). L'état de besoin et le montant des ressources sont deux paramètres qui doivent être combinés.

I-2.1. L'appréciation de la situation de besoin du créancier

La charge de la preuve de la situation de besoin pèse sur celui qui sollicite l'exécution de l'obligation alimentaire. Et il appartient au juge d'apprécier les besoins effectifs du créancier en expliquant les raisons justifiant son évaluation¹⁰.

Les besoins dont le créancier peut demander la prise en charge sont ceux nécessaires à sa vie et celle des personnes légalement à sa charge : nourriture, logement, chauffage, vêtements,

⁸ Alors que le principe est l'absence de hiérarchie entre débiteurs d'aliments, le devoir de secours conjugal prime sur les obligations alimentaires des ascendants, descendants et alliés. De même, l'obligation parentale d'entretien prime sur les obligations alimentaires qui lient les grands-parents envers leurs petits-enfants.

Sur la distinction entre obligation alimentaire et devoir de secours, ainsi que ses conséquences en matière d'aide sociale, voir PH.GUEZ, Devoir de secours, obligation alimentaire et aide sociale aux adultes handicapés, Petites Affiches, n°40, 25.02.03, p.16.

⁹ A.BENABENT, La famille, Ed. Litec 2001, n°854.

¹⁰ Cass.civ. I, 06.03.90, Bull. n°58.

soins, frais funéraires¹¹.

Les besoins résultent de l'absence (ou l'insuffisance) de ressources et l'absence de moyens de se procurer des ressources. Afin d'apprécier l'état de besoin, l'ensemble des revenus sont pris en compte, notamment les pensions de retraite, d'invalidité, les allocations chômage, les prestations familiales¹².

Toutefois, l'absence ou l'insuffisance des ressources du demandeur est appréciée en principe en considération des revenus et non du capital : si le créancier possède un capital ne lui procurant pas des revenus suffisants, il n'est pas tenu d'aliéner ses biens ; il est seulement tenu de gérer utilement ce capital¹³. Cette règle est de droit dans l'aide sociale ; la solidarité familiale joue alors a posteriori par la récupération des sommes versées par la collectivité sur la succession ou la donation/legs de ces biens (voir infra).

En principe, une personne qui n'exerce pas d'activité professionnelle mais est apte à le faire ne peut invoquer l'absence de ressources. L'aptitude au travail est appréciée par le juge en tenant compte de la situation personnelle et sociale du demandeur (âge, qualification professionnelle, situation de l'emploi, temps occupé à l'élevage d'enfants ou au suivi d'une formation)¹⁴.

A cette notion classique de besoin (code civil mais aussi aide sociale, cf. infra) tend à se substituer la notion objective de condition de ressources dont le montant est fixé par les textes. Ces derniers déterminent y compris les différentes ressources devant être prises en compte ou au contraire exclues du calcul du seuil. Cette évolution suscite plusieurs interrogations sur les principes et logiques en œuvre en la matière (cf. infra).

¹¹ A.BENABENT, La famille, Ed. Litec 2001, n°859.

¹² A.BENABENT, La famille, Ed. Litec 2001, n°859.

¹³ A.BENABENT, La famille, Ed. Litec 2001, n°859 ; Cass.civ.I, 17.12.65, D.1966.465, note R.SAVATIER ; Cass.civ.I, 27.10.92, Bull. n°266, D.1993.422, note C.PHILIPPE.

¹⁴ A.BENABENT, La famille, Ed. Litec 2001, n°859. Voir par exemple Cass.civ. I, 01.07.97, NP, n°95-13988 : la demanderesse reprochait aux juges du fond d'avoir écarté sa demande de créance alimentaire en invoquant qu'elle était logée gratuitement à titre précaire et dépourvue de qualification lui permettant de trouver un emploi ; le pourvoi est rejeté ; en effet, « en soulignant que Mme (...) avait travaillé plus de 20 ans et qu'agée de 45 ans seulement, elle pouvait, en raison de son expérience, retrouver une activité rémunérée », la CA a correctement motivé sa décision. Voir aussi CA Versailles, 15.06.87, D.1987, IR p.175 : le créancier, ayant l'âge et les capacités convenables de trouver un emploi lui permettant d'assurer pour une part substantielle son entretien, ne saurait refuser les postes administratifs qu'on lui propose ; voir aussi CA Paris, 16.03.88, D.1988, p.467, note C.PHILIPPE.

I-2.2. L'appréciation de la capacité contributive du débiteur

S'agissant ensuite de la capacité contributive du débiteur, ce dernier doit être en mesure d'assurer l'exécution de l'obligation alimentaire. Cette appréciation est faite à partir d'une évaluation réelle de ses ressources et ses charges¹⁵. C'est au débiteur de rapporter la preuve de ces dernières¹⁶.

Il appartient au juge d'établir le montant réel des ressources dont dispose le débiteur de l'obligation alimentaire. Les revenus retenus pour l'imposition fiscale ne s'imposent pas au juge civil¹⁷. Les ressources sont appréciées en tenant compte de l'ensemble des revenus, y compris les biens et revenus insaisissables¹⁸. La Cour de cassation a ainsi considéré que « si les pensions de retraite et d'invalidité sont insaisissables, rien n'interdit de les prendre en considération pour évaluer les ressources du débiteur¹⁹.

Le juge peut ajouter aux revenus ceux que le débiteur obtiendrait d'une gestion utile de son capital²⁰. En outre, l'appauvrissement volontaire « est de plus en plus souvent assimilé à une fraude »²¹. Il ne permet pas, de même qu'un endettement volontaire (cf. infra), de réduire l'obligation alimentaire. La Cour de cassation exige cependant que la fraude soit caractérisée²².

Est pris en compte l'ensemble des charges pour subvenir aux besoins du débiteur et ceux des membres de sa famille qui sont à sa charge. Ces besoins du débiteur s'apprécient, comme pour le créancier, en tenant compte de l'âge, la santé, la situation de famille, la condition sociale. Ils incluent toutes les dépenses « utiles ou nécessaires », y compris en principe le remboursement d'emprunts²³. Cependant, il semble que les obligations alimentaires priment sur certaines charges. Ainsi, il a été jugé qu'un emprunt immobilier n'est pas une dette susceptible de dispenser de l'obligation alimentaire²⁴. Même si ce jugement apparaît isolé, il

¹⁵ A.BENABENT, La famille, Ed. Litec 2001, n°860.

¹⁶ Cass.civ. I, 18.01.89, Bull. n°14.

¹⁷ Cass.civ. II, 13.05.71, Bull. n°175; Cass. civ.II, 21.03.73, Bull. n°106.

¹⁸ A.BENABENT, La famille, Ed. Litec 2001, n°860.

¹⁹ Cass.civ. I, 05.02.91, Bull. n°42.

²⁰ Cass.civ. II, 21.01.76, Bull. n°17.

²¹ A.BENABENT, La famille, Ed. Litec 2001, n°860.

²² Cass.civ. II 28.02.96, Bull. n°42; CA Paris, 16.03.88 préc.

²³ Cass.civ. I, 15.11.89, Bull. n°351.

²⁴ CA Paris, 11.01.94, D.1994 IR 69.

témoigne de l'extrême latitude laissée au juge pour apprécier la situation de chacune des parties et l'ampleur de l'obligation alimentaire conséquente ; compte tenu de la plasticité des notions de besoin et de fortune évoquées par les textes. Il témoigne également de la possibilité de considérations subjectives sur l'utilisation par les uns et les autres de leurs propres ressources (cf. infra).

II. LE DROIT DE L'AIDE SOCIALE

II-1. LE PERIMETRE DE LA SOLIDARITE FAMILIALE

Dans l'organisation de la solidarité, la parenté et la collectivité nationale contribuent parallèlement, dans des proportions variables, à la prise en charge des personnes en situation de besoin. La coexistence de ces deux systèmes soulève la question de leur articulation. Le principe directeur est la subsidiarité de l'obligation pesant sur la collectivité nationale. En conséquence, les prestations d'aide sociale sont en principe accordées en tenant compte des capacités contributives de l'intéressé et de sa « famille ».

II-1.1. Le principe directeur : la subsidiarité

L'aide sociale est une obligation pour la collectivité et un droit pour l'individu. En effet, aux termes du premier article du Code de l'action sociale et des familles, « toute personne (...) bénéficie, si elle remplit les conditions légales d'attributions, des formes de l'aide sociale telles qu'elles sont définies par le présent code » (art. L111-1 CASF).

Le droit de l'aide sociale a un caractère subjectif, alimentaire et subsidiaire. Ces deux derniers aspects fondent le recours à la solidarité familiale. En effet, le droit de l'aide sociale a pour objet la satisfaction d'un besoin ; en corollaire, la nature, l'étendue et les modalités de l'aide sociale s'insèrent dans la conception dominante, au sein de notre société, quant à la satisfaction des besoins de chacun. Cette conception repose sur une hiérarchie. C'est en premier lieu par lui-même que chacun doit subvenir à ses besoins ; l'aide sociale est par conséquent conditionnée à l'insuffisance des ressources personnelles disponibles²⁵ et des prestations qui dérivent de l'activité professionnelle. En second lieu, le système sollicite la ou les personnes appartenant au cercle familial en prenant appui sur la technique de l'obligation alimentaire ; l'aide sociale n'intervient qu'à défaut ou qu'en complément de la contribution familiale.

²⁵ Certaines ressources personnelles, tel un patrimoine immobilier, étant prises en compte ultérieurement lors d'une donation ou succession par la technique de la récupération.

Le droit de l'aide sociale repose donc sur un ensemble de règles dont le fondement est la subsidiarité de l'obligation pesant sur la collectivité –la solidarité nationale- par rapport à celle pesant sur les obligés alimentaires –la solidarité familiale.

La solidarité nationale comprend schématiquement toutes les prestations légales d'aide sociale ainsi que les prestations de sécurité sociale dites « non contributives (car ne reposant pas sur un mécanisme d'assurance). Dans ce cadre, la solidarité familiale est plus ou moins sollicitée, délimitant ainsi le périmètre de la « dette familiale ».

II-1.2. Les différents degrés de solidarité familiale

Selon les prestations d'aide sociale, la charge laissée à la « famille » est plus ou moins étendue. E.Serverin²⁶ distingue trois degrés.

Le premier degré organise une solidarité restreinte notamment par l'exclusion spécifique des obligations alimentaires pesant en principe sur certains parents. Ces dispositions concernent à titre principal les personnes handicapées et personnes âgées (cf. infra).

Le second degré organise une solidarité élargie dont l'objet ne concerne pas notre recherche²⁷.

Le troisième degré organise une solidarité étendue par la contribution large de la famille, et en particulier de tous les débiteurs d'obligations alimentaires. Il s'agit ici des prestations d'aide sociale, de l'aide médicale d'Etat ainsi que des soins et services fournis par les établissements publics de santé.

S'agissant tout d'abord des prestations d'aide sociale, la subsidiarité de l'aide sociale par rapport aux obligations alimentaires est en effet la règle ; elle n'est écartée qu'au cas par cas, pour certaines prestations ou certains bénéficiaires particuliers (cf. infra). Les prestations d'aide sociale engagent ainsi les débiteurs visés aux articles 205 et ss. du Code civil : sont sollicitées « les personnes tenues à l'obligation alimentaire instituée par les articles 205 et suivants du code civil » (art. L132-6 CASF).

²⁶ Les solidarités familiales à l'épreuve des politiques sociales : aide sociale et soins hospitaliers.

²⁷ Contribution de la parenté sous forme de participation aux dépenses engagées par la collectivité (par exemple : obligation d'entretien des parents et obligation alimentaire des grands-parents concernant la prise en charge des enfants par l'aide sociale ; RMI : obligation d'entretien des parents et obligations de secours entre époux ...).

Les juridictions de l'aide sociale ont apporté quelques précisions s'agissant des personnes visées par l'obligation alimentaire dans le cadre de l'aide sociale. La Commission centrale d'action sociale a considéré qu'un règlement départemental de l'aide sociale qui exonérerait les petits-enfants serait en contradiction avec l'article 205 du Code civil. En outre, l'exonération des petits-enfants augmentant la contribution pesant sur les enfants, une telle disposition ne pourrait être considérée comme plus favorable que les dispositions légales²⁸ (voir II-2.1. et II-2.2. précédemment). La Commission centrale d'action sociale a également considéré, dans le cadre de l'obligation alimentaire pesant sur les petits-enfants, que les dispositions légales « n'excluent pas de prendre en compte les revenus des conjoints » de ceux-ci pour déterminer la contribution²⁹. En revanche, aucune obligation alimentaire ne lie les enfants d'un premier lit avec le second époux de leur mère ou la seconde épouse de leur père³⁰.

La famille se voit également sollicitée par le biais des récupérations exercées par les départements sur les successions, donations ou legs. Aux termes de l'article L132-8 du Code de l'action sociale et de la famille en effet, « des recours sont exercés (...) 1°) contre (...) la succession du bénéficiaire ; 2°) 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 ; 3°) contre le légataire (...) ».

S'agissant ensuite de l'aide médicale assurée par l'Etat pour les personnes ne bénéficiant pas de la CMU, ces prestations peuvent être recouvrées auprès de l'ensemble des personnes tenues à l'obligation alimentaire (art. L253-1 CASF).

Sont enfin concernés les soins et services fournis par les établissements publics de santé. Ces établissements peuvent en effet exercer un recours en récupération des dépenses engagées « contre les hospitalisés, leurs débiteurs, et les personnes désignées par les articles 205, 206, 207 et 212 du Code civil » (ascendants, descendants, gendres et belles-filles, beaux pères et belles mères, conjoints). Ces recours contre les obligés alimentaires sont exercés à défaut de ressources de l'hospitalisé et d'intervention de l'aide sociale. En conséquence, la sollicitation des familles est la conséquence du refus total ou partiel de prise en charge des dépenses par l'aide sociale.

²⁸ CCAS 03.11.98, n°972105, Devel et a/ c/ Dpt Loir et Cher.

²⁹ CCAS 29.10.99, n°981620, Redel c/ Dpt Moselle.

³⁰ CCAS 25.06.98, n°970447, Henin-Brogniart c/ Dpt Pas de Calais.

II-2. LES PREROGATIVES DES DEPARTEMENTS

II-2.1. Cadre juridique

En matière d'aide sociale, les prérogatives des départements sont extrêmement importantes. Ils ont en effet une compétence de principe. Aux termes de l'article L121-1 du Code de l'action sociale et des familles, « les prestations légales d'aide sociale sont à la charge des départements (...) ». Ce n'est qu'à titre d'exceptions que certaines prestations sont de la compétence de l'Etat (art. L121-7 CASF).

Leur pouvoir réglementaire s'exprime dans les règlements départementaux d'aide sociale ; en effet « le conseil général adopte un règlement départemental d'aide sociale définissant les règles selon lesquelles sont accordées les prestations » (art. L121-3 CASF), ces règles pouvant prévoir des conditions et des montants plus favorables que le cadre légal (art. L121-4 CASF). C'est ainsi que « l'admission à une prestation d'aide sociale est prononcée au vu des conditions d'attributions telles qu'elles résultent » des dispositions légales « et, pour les prestations légales relevant de la compétence du département (...) au vu des conditions d'attribution telles qu'elles résultent des dispositions du règlement départemental d'aide sociale » (art. L111-4 CASF).

II-2.2. Observations

Les politiques d'aide sociale sont empreintes de disparité et d'opacité.

II-2.2.a) La disparité des politiques départementales

Les « politiques d'aide sociale » mises en œuvre par les conseils généraux sont un premier facteur de disparité notamment en matière récupération sur succession, donation, legs. Ainsi

par exemple, dans certains départements, et bien que cela ait été jugé illégal par la Commission centrale d'action sociale, les petits-enfants sont exonérés de toute contribution en qualité d'obligé alimentaire³¹. Par ailleurs, il semble que certains départements se soient dotés de barèmes permettant de déterminer la contribution pesant sur la famille³², sans que ceux-ci aient, par définition, un caractère national (cf. infra).

La pratique au quotidien des commissions d'admission et des commissions départementales d'aide sociale constitue un second facteur de disparité en raison d'une large méconnaissance des règles, facilitée par la dispersion et la complexité de celles-ci, et de la présence ou non d'experts au sein des instances de décision (cf. infra).

II-2.2.b) L'opacité des politiques départementales

Cette opacité trouve sa source tout d'abord dans le fait que peu de règles figurent dans les règlements départementaux d'aide sociale, pour autant d'ailleurs que ces derniers soient publiés et à jour.

En outre, il semble qu'il y ait une absence d'information des familles sur les mécanismes faisant appel à la solidarité familiale, qu'il s'agisse du département ou d'autres intervenants, tels les notaires à l'occasion de donations ou successions³³.

Enfin se pose ici la question déterminante des barèmes. Régulièrement évoqués par les différents interlocuteurs, ces barèmes soulèvent plusieurs interrogations. D'une part, la notion même de barème est floue. Désigne-t-il des règles objectivant la manière dont la famille sera sollicitée par des critères d'appréciation du droit à prestation et des règles de calcul de l'éventuelle contribution familiale ? s'agit-il de logiciels de calcul de la contribution à partir de données financières sur les ressources et les charges du ou des obligés ? D'autre part, le support de ces barèmes est incertain et variable. Parfois publiés dans les règlements départementaux d'aide sociale³⁴, ils peuvent aussi figurer dans des documents indéterminés. Enfin, ces barèmes sont utilisés en toute opacité. A notre connaissance, ces barèmes ne sont

³¹ C'est le cas dans les départements du Val de Marne et de la Seine Saint Denis.

³² C'est le cas par exemple dans le département de Paris.

³³ Cf. cependant une exception notable : l'article L253-1 du CASF précise explicitement l'information du demandeur d'aide médicale sur la possibilité d'un recouvrement des prestations exercé a posteriori auprès de ses obligés alimentaires.

pas communiqués, ni aux obligés alimentaires, ni au juge des affaires familiale³⁵.

On peut penser que cette opacité des règles, et en particulier des éventuels barèmes, alimente la méconnaissance des règles par les personnes bénéficiant de l'aide sociale et leur famille. Souvent alléguée dans les contentieux, cette méconnaissance n'a toutefois aucune incidence sur le bien-fondé des sollicitations de la famille, en particulier concernant les récupérations sur succession et donation³⁶. Si cette solution est fondée en droit, elle est en revanche discutable en terme de justice et d'égalité entre les personnes ; l'opacité des politiques publiques est source d'inégalité entre les personnes informées et donc à même de mettre en place le cas échéant une stratégie pour échapper à cette solidarité ou en limiter l'impact et les autres personnes.

On pourrait cependant s'interroger quant à l'application en la matière des règles de la loi de 1978 relative à la communication des documents administratifs. En effet, l'article 1^{er} de la loi du 17.07.78 affirme la liberté d'accès aux documents administratifs non nominatifs³⁷ ; or on peut considérer qu'un barème constitue un tel document au sens de la loi.

³⁴ Les barèmes repérés dans ces RDAS portent exclusivement sur l'aide médicale, en outre selon les règles antérieures à la CMU.

³⁵ Même lorsque celui-ci est saisi par le département pour « valider » la contribution laissée à la charge de la famille ; cf. infra.

³⁶ Cf. en ce sens, CE 31.05.02, Consorts Meheut : la « circonstance que les bénéficiaires d'une donation n'aient pas été informés de l'existence des recours en récupération (...) ne fait pas obstacle à l'exercice d'un tel recours par le département » ; dans le même sens CE 21.02.00, Mme Couteau ; CCAS 27.06.96, Dpt Loire-Atlantique, n°951036.

³⁷ Selon l'article 1^{er} al.2, « sont considérés comme document administratif (...) tous dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives, avis (...), précisions et prévisions revêtant la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels, de traitements automatisés d'informations non nominatives ».

II-3. LES PRESTATIONS DESTINEES AUX PERSONNES AGEES PAUVRES ET/OU DEPENDANTES ET LES CONTRIBUTIONS DE LA SOLIDARITE FAMILIALE

Tableau récapitulatif des contributions de la famille en matière de prestations d'aide sociale destinées aux personnes âgées et/ou dépendantes (pour une présentation détaillée, cf. annexe).

		obligation alimentaire	succession	récupération	
				donation	legs
aide personnes âgées	aide à domicile	X	X	X	X
	placement	X	X double condition : - actif > 45734 E - franchise 762 E	X	X
	placement en établissement public de santé ASFV	X a posteriori	X double condition - actif > - franchise		
aide personnes dépendantes	PSD		X double condition - actif > - franchise		
	APA				
aide personnes handicapées	prestations d'aide sociale (règles générales)	X	X sauf lorsque les héritiers sont le conjoint, l'enfant ou la personne ayant assumé la charge de façon effective et constante	X	X
	ACTP		X sauf lorsque les héritiers sont le conjoint, l'enfant ou la personne ayant assumé la charge de façon effective et constante	X	X
	hébergement en établissement d'éducation spéciale et professionnelle		X sauf lorsque les héritiers sont le conjoint, l'enfant ou la personne ayant assumé la charge de façon effective et constante	X	X
aide médicale d'Etat		X a posteriori			

3^{EME} PARTIE

LA MISE EN ŒUVRE DE LA SOLIDARITE FAMILIALE INTERGENERATIONNELLE

La solidarité familiale est mise en œuvre dans le cadre du droit civil – c'est l'obligation alimentaire - et dans celui de l'aide sociale – obligation alimentaire et, dans le prolongement, récupération sur succession, donation et legs -.

I. LE DROIT CIVIL

A défaut de mise en œuvre spontanée, le créancier d'une obligation alimentaire a toujours la faculté de saisir la justice afin d'en obtenir l'exécution. Cette exécution de l'obligation alimentaire transforme la vocation à recevoir des aliments en pension alimentaire.

I-1. LA PROCEDURE

I-1.1. Le cadre juridique

I-1.1.a) Le juge compétent

Le juge aux affaires familiales (JAF) est le juge de droit commun compétent (depuis la loi du 08.01.93 ; art. L312-1 du Code de l'organisation jud) pour statuer sur les obligations alimentaires qu'il s'agisse de la fixation des créances alimentaires, du constat de manquements graves du créancier à l'égard de ses obligés et « décharge » de tout ou partie de la dette ou encore des recours entre débiteurs d'aliments.

Ces décisions sont susceptibles de recours devant la Cour d'appel (second degré de juridiction) puis la Cour de cassation. Mais l'appréciation des besoins de créancier et des facultés contributives du débiteur relève du pouvoir souverain des juges du fond et ne peut par conséquent être discutée en cassation³⁸.

En outre, le juge aux affaires familiales a une compétence particulière en matière de recours

en récupération exercés contre le ou les obligés alimentaires par les établissements publics de santé (cf. infra).

I-1.1.b) Les parties à l'action

Les parties sont en principe le créancier et le ou les débiteurs de l'obligation. Mais il n'existe aucune hiérarchie entre les débiteurs désignés par les textes³⁹ et aucune obligation de les assigner tous. En conséquence, le créancier peut solliciter un ou quelques débiteurs en choisissant celui ou ceux ayant la plus grande solvabilité financière. La contribution sera fixée eu égard aux ressources du ou des débiteurs sollicités. Et la Cour de cassation a précisé que la loi n'impose pas de « diviser ou de limiter cette dette en raison de l'existence d'un autre débiteur » non assigné par le créancier⁴⁰. Si les capacités contributives du ou des débiteurs sollicités sont suffisantes pour contribuer à la prise en charge de la totalité des besoins alimentaires du créancier, ce ou ces débiteurs ne peuvent exiger que soient sollicités le ou les autres débiteurs potentiels.

En revanche, le débiteur (ou les débiteurs) qui a (ont) subvenu aux besoins peu(ven)t exercer un recours contre les co-débiteurs d'aliments afin que la charge d'aliments soit répartie sur l'ensemble des débiteurs à proportion de leurs facultés respectives. Ces facultés seront appréciées à l'époque des dépenses et non au jour de la demande de contribution exercée à l'encontre du ou des co-débiteurs⁴¹.

Ce recours peut être exercé au moment de la succession (lorsque par exemple l'un des enfants seulement a assumé la charge d'un parent au titre des obligations alimentaires)⁴².

³⁸ Voir par exemple Cass. civ. I, 16.07.97, n°95-16.785.

³⁹ Sauf pour l'obligation d'entretien des parents à l'égard d'un enfant mineur et du devoir de secours entre époux, ces deux obligations primant sur les autres obligations alimentaires.

⁴⁰ Cass.civ. I, 05.02.91, Bull. n°43 ; voir aussi Cass.civ. I, 05.02.91, Bull. n°42 : cassation d'un arrêt ayant condamné solidairement au paiement d'une pension une débitrice avec son mari alors que « il n'y a pas de solidarité entre débiteurs d'aliments et (...) le montant de la dette alimentaire de chacun d'eux doit être fixé en ayant égard à ses ressources personnelles ».

⁴¹ Cass.civ. I, 17.05.93, Bull I, n°168.

⁴² Cass.civ. I, 29.05.74, Bull. n°166 ; Cass.civ. I, 21.06.89, Bull I, n°245 ; voir aussi Cass.civ. I, 12.07.94, Bull n°250 : recours contre la succession – prélèvement sur l'actif successoral du montant des dépenses excédant les « exigences de la piété filiale ».

I-1.1.c) L'exécution de l'obligation

L'exécution de l'obligation se réalise en principe par l'octroi d'une pension alimentaire c'est-à-dire le versement périodique d'une somme d'argent (sauf exceptions prévues par les articles 210 et 211 C.civ.).

L'obligation a un caractère de variabilité. La révision de la pension est possible à tout moment dès lors que des circonstances nouvelles modifient la situation du créancier ou du débiteur. Comme le rappelle la Cour de cassation en effet, « la décision judiciaire fixant une pension alimentaire ne possède l'autorité de la chose jugée qu'aussi longtemps que demeurent inchangées les circonstances au regard desquelles elle est intervenue ; une demande en révision peut être soumise aux tribunaux dès lors qu'apparaissent des éléments nouveaux »⁴³.

I-1.2. Observations

Ce contentieux appelle quelques observations générales.

I-1.2.a) Organisation générale

Dans le champ de notre recherche, la très grande majorité du contentieux civil se situe dans le prolongement de l'aide sociale : le juge aux affaires familiales est saisi par le Président du Conseil général lorsque la décision de la commission d'aide sociale est contestée par tout ou partie des obligés alimentaires ; voire est saisi de façon systématique⁴⁴.

Si l'on regarde sur ce point la base de données constituée pour cette étude, on observe que les créanciers sont à l'origine de la requête dans 13% des cas, sans que l'on puisse dire dans quel rôle joue l'administration de l'établissement ou l'organe de protection (s'il existe) dans la procédure. Les deux tiers des décisions recueillies font suite à une requête d'un conseil général, le plus souvent associé au créancier lui-même ou à son organe de protection. Ce résultat obtenu sur l'échantillon dans son entier est en fait du au comportement du département du Val de Marne (les décisions en provenance du tribunal de Créteil représentent

⁴³ Cass. civ. I, 16.06.93, Bull. n°216, p.150.

⁴⁴ C'est le cas par exemple dans le département de Paris.

les deux tiers de notre échantillon). Ce département a en effet pour usage de centraliser toutes les demandes émanant des institutions d'hébergement pour personnes âgées : les établissements n'ont donc jamais directement recours au juge aux affaires familiales. Pour autant, la saisie du juge aux affaires familiales directement par les établissements reste assez peu fréquente, même dans le reste de l'échantillon (4 cas). Enfin, un certain nombre d'affaires sont portées devant le juge aux affaires familiales par les obligés eux-mêmes. Dans ce cas, il s'agit presque exclusivement de demandes de révision par certains des obligés mis à contribution dans un jugement précédent⁴⁵.

Tableau.1. Répartition des décisions selon l'origine des requêtes, par lieu de sélection

Type d'information	Total		Angers		Bourges		Créteil		Paris		Reims	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Créancier (seul)	8	13	2	50	1	11	5	13	0	0	0	0
Organe de protection	4	6	0	0	3	33	1	3	0	0	0	0
Conseil général	41	66	1	25	2	22	33	83	4	66	1	33
Etablissement	4	6	1	25	2	22	0	0	0	0	1	33
Obligé	5	8	0	0	1	11	1	5	2	33	1	33

Cela étant, il s'agit d'un contentieux quantitativement faible : par exemple 15 à 20 dossiers par an au TGI de Reims ; 7 dossiers en moyenne par an au TGI de Bourges ; environ 100 dossiers par an pour le TGI de Paris...

I-1.2.b) La dimension morale de la solidarité familiale

Des entretiens menés, il ressort que le principe même de la solidarité familiale intergénérationnelle ascendante n'est pas mis en cause ; cette solidarité apparaît légitime aux yeux des magistrats.

⁴⁵ Un seul cas de requête formulée par des obligés conduit à un premier jugement. Il s'agit d'une fratrie nombreuse qui s'est entendue pour partager les frais de prise en charge de la mère à domicile et qui souhaite passer devant le juge pour donner une valeur légale à l'engagement pris.

On observe cependant certaines nuances dans la manière dont les juges appréhendent ce contentieux. Certains magistrats ne portent pas de jugement de valeur sur l'obligation alimentaire, en particulier sur la situation de fait des débiteurs et les relations entre ceux-ci et le créancier ; dans le prolongement, l'obligation alimentaire n'est sollicitée que sur les ressources objectivement disponibles. D'autres magistrats au contraire raisonnent davantage en s'appuyant sur des considérations subjectives relatives à la place respective de la solidarité familiale et de la solidarité nationale, en faisant nettement primer les obligations familiales sur un registre du « devoir ». L'obligation alimentaire s'analyse ainsi comme une « obligation morale primordiale de la piété familiale »⁴⁶. Ces considérations les conduisent dans certains cas à énoncer des règles générales telle que l'obligation d'assigner une contribution à tout débiteur alimentaire, quels que soient ses revenus, quitte à fixer un montant symbolique. Ce même registre est présent lorsque se pose la question de la prise en compte des emprunts dans les charges de l'obligé alimentaire. Certains magistrats opèrent une distinction selon la légitimité, à leurs yeux, de tel ou tel emprunt et en instituant une hiérarchie entre obligation alimentaire et choix de consommation. En témoigne un jugement aux termes duquel « les pièces produites par Monsieur et Madame (...) démontrent qu'ils sont propriétaires non d'une mais de deux résidences secondaires »⁴⁷. Cette « situation est certes de nature à augmenter leurs charges et à réduire leurs ressources disponibles mais ne saurait préjudicier à leurs co-obligés, s'agissant de dépenses superflues qu'ils exposent du fait d'un choix de vie qui leur est propre et dont ils doivent assumer personnellement »⁴⁸.

I-1.2.c) L'importance du contexte familial

Plusieurs magistrats ont souligné l'importance du contexte familial et, en particulier, des relations difficiles entre créancier et obligé(s) alimentaire(s) ainsi qu'entre obligés alimentaires eux-mêmes. De sorte qu'on observe une distorsion entre les obligations

⁴⁶ CA Reims, 01.02.01, n°98/02918 ; voir aussi dans le même sens, TGI Reims, 17.12.02, n°1664.

⁴⁷ Cet énoncé montrant déjà où se situe pour le magistrat la frontière entre « charge légitime » et « charge illégitime ».

alimentaires et la dimension affective des relations familiales.

Du reste, il apparaît dans certaines affaires des désaccords explicites entre les obligés alimentaires qui s'expriment par la contestation devant le juge aux affaires familiales de l'appréciation par l'aide sociale des capacités contributives respectives et, partant, de la répartition de la dette entre obligés.

I-1.2.d) Un contentieux de médiation

Dans des situations complexes et, semble-t-il, d'une façon générale devant certaines juridictions, le contentieux des obligations alimentaires a un caractère de médiation très marqué. Il s'agit pour les magistrats de rechercher, de favoriser un accord entre obligés sur la répartition de la dette laissée à leur charge par l'aide sociale, l'audience étant, dans cette logique, un moment déterminant. On constate d'ailleurs, dans l'échantillon recueilli que les obligés assignés sont souvent présents, ou représentés par un tiers (en général un des autres obligés assignés), à l'audience (deux tiers des cas). Ils sont en revanche assez rarement assistés d'un avocat (8 cas, soit 5% des obligés).

Mais les pratiques divergent quant au rôle du juge en présence de propositions des parties ou d'un accord de celle-ci sur les contributions proposées par l'aide sociale.

Les propositions d'accord formulées lors de l'audience ou après celle-ci par les obligés alimentaires sont en général reprises par les magistrats, sauf disproportion manifeste entre la somme proposée et les capacités contributives de l'obligé en cause. Ces dernières sont donc appréciées, au moins à minima, par le juge avant d'entériner les propositions⁴⁹. Cette appréciation⁵⁰ peut conduire les magistrats à ne pas retenir tout ou partie des propositions faites par les obligés alimentaires⁵¹.

⁴⁸ TGI Créteil, 15.11.01, n°01/05367 ; voir aussi TGI Créteil, 13.02.03, n°02/12071 (un obligé alimentaire ayant un revenu mensuel de l'ordre de 2160 euros « fait valoir quatre crédits à la consommation dont la raison d'être n'est pas évidente » ; il « faut notamment relever un crédit contracté en mai 2002 (alors qu'il n'ignorait pas la demande du Conseil Général) pour l'achat d'un véhicule automobile remboursable en 54 échéances de 529,04 euros !! ») ; TGI Créteil 07.11.00, n°00/06945 (« il ne sera pas tenu compte du crédit que le couple a à sa charge pour une résidence secondaire, dépense non incompressible et au surplus engagée à un moment où M. (...) savait qu'il devrait participer à l'entretien de sa mère »). dans le même sens TGI Créteil, 14.05.02, n°02/01364 .

⁴⁹ Voir par exemple TGI Bourges, 20.11.01, n°01/01581 ; TGI Bourges, 06.11.01, n°01/01626 .

⁵⁰ Parfois discutable ; voir par exemple TGI Bourges, 06.03.01, n°01/00080 : un des obligés alimentaires « ne percevant que 2246 F. au titre du RMI, il y aura lieu de le faire contribuer à hauteur de 120 F par mois, somme qu'il a spontanément offert de payer ».

⁵¹ Cf. par exemple TGI Bourges, 31.07.01, n°01/01067 ; TGI Créteil, 31.03.99, n°99/00257.

D'autres magistrats ont un traitement davantage systématique du contentieux. Les propositions de contribution faites par les obligés alimentaires sont reprises comme telles, sans motivation ni appréciation de la proportionnalité entre celles-ci et les capacités contributives des obligés⁵². Dans la même perspective, l'acceptation par les obligés alimentaires d'une proposition faite de la commission d'admission à l'aide sociale se voit entérinée par le juge, sans motivation ni appréciation de la proportionnalité⁵³.

Cette logique est parfois poussée à l'extrême, l'absence de manifestation par l'obligé alimentaire d'un désaccord sur la contribution proposée par l'aide sociale valant accord sur ladite contribution, entériné comme tel par le juge aux affaires familiales. Cette pratique a pu être observée aux Tribunaux de grande instance de Créteil et Paris. En témoigne une affaire dans laquelle après avoir relevé que deux obligés alimentaires « ne contestent pas le montant de la participation mise à leur charge par la commission cantonale » d'aide sociale, le juge aux affaires familiales énonce que « le tribunal en tirera les conséquences » ; et effectivement assigne à ces deux obligés un montant identique à celui qui avait été proposé par l'aide sociale⁵⁴. A Paris, l'obligé alimentaire se voit explicitement invité par le greffe du TGI à manifester son accord ou désaccord sur la proposition de l'aide sociale⁵⁵. L'absence de contestation par les obligés conduit le juge à « constater leur accord et (...) maintenir la décision de la commission d'admission à l'aide sociale »⁵⁶. Plus encore, dans une décision, on peut lire que deux obligés alimentaires « ont fait connaître par déclaration d'acceptation qu'elles ne s'opposaient pas à la demande » du Conseil général ; la troisième obligée « régulièrement convoquée, ne s'est pas présentée ». Dès lors, « il y a lieu de considérer qu'elle acquiesce également à la demande et d'y faire droit ». « Par ces motifs », le juge aux affaires familiales « fixe le montant » de l'obligation alimentaire en reprenant la proposition de l'aide sociale⁵⁷.

Si un désaccord se manifeste, le magistrat se voit contraint de trancher le litige, ce qui le conduit à apprécier la proportionnalité entre la somme proposée par l'aide sociale et les capacités contributives de l'obligé. Sans grande conviction souvent comme en témoigne une affaire. L'aide sociale avait proposé une répartition entre les cinq obligés alimentaires. Seule

⁵² Voir par exemple TGI Bourges, 12.12.00, n°00/01952 ; TGI Bourges, 31.07.01, n°01/00975 ; TGI Bourges, 20.02.01, n°01/00034.

⁵³ Cf. par exemple TGI Créteil, 30.10.01, n°01/06945 ; TGI Créteil, 21.11.02, n°02/08742.

⁵⁴ TGI Créteil, 03.12.02, n°02/08430.

⁵⁵ Cf. infra.

⁵⁶ TGI Paris, 13.01.03, n°02/41372 ; dans le même sens, TGI Paris, 31.03.03, n°12/38879.

⁵⁷ TGI Paris, 03.10.02, n°02/36832 ; dans le même sens, TGI Paris, 13.01.03, n°02/41373.

une obligée avait contesté en invoquant l'insuffisance de ses revenus. Le juge a alors fixé la contribution de cette dernière au montant qui avait été proposé par l'aide sociale à partir d'une motivation extrêmement succincte mentionnant un montant de ressources, l'absence de charge de logement et l'existence d'un concubin. Le montant global laissé à la famille et la proposition de répartition faite par la commission d'admission à l'aide sociale se sont vus ainsi confirmés⁵⁸. Il arrive cependant qu'après un exposé précis de la situation de chaque obligé alimentaire, le juge s'écarte de l'appréciation faite par la commission d'admission à l'aide sociale, témoignant là encore de la diversité des pratiques⁵⁹.

I-1.2.e) Les relations entre le contentieux civil et l'aide sociale

Les relations entre le contentieux civil et l'aide sociale apparaissent étroites et suscitent nombre d'interrogations.

D'une part, l'intervention de la collectivité nationale, parce qu'elle sollicite la parenté, interroge les rapports familiaux et, dans de nombreux cas, est à l'origine d'un contentieux devant le juge aux affaires familiales.

D'autre part, on observe une certaine « instrumentalisation » du juge aux affaires familiales par l'aide sociale, qui se manifeste de diverses manières.

Tout d'abord, par le biais de la question de la répartition de la dette entre co-obligés alimentaires, le juge aux affaires familiales devient juge d'exécution des décisions de l'aide sociale, et donc juge d'appel. Les énoncés judiciaires sont parfois extrêmement révélateurs de cette posture du juge face à la décision de l'aide sociale⁶⁰. En témoigne un jugement aux termes duquel le juge aux affaires familiales reprend pour chaque obligé l'analyse de l'aide sociale avant de la valider. Ainsi, la première obligée s'était vue exonérée de toute participation par l'aide sociale. Elle sera également déchargée par le juge dès lors que ayant « justifié de sa situation financière personnelle ; il est normal qu'aucune réclamation n'ait été

⁵⁸ TGI Paris, 06.03.03, n°02/41328.

⁵⁹ Voir TGI Paris, 06.03.03, n°02/41327.

⁶⁰ Dans de nombreux jugements, le point de départ est la décision de l'aide sociale, y compris le volet « proposition de répartition » entre les obligés, le JAF statuant alors sur la pertinence de ladite décision ; voir par exemple TGI Créteil, 03.12.02, n°02/08430.

émise pour qu'elle participe aux frais d'entretien » de sa mère. Quant au second obligé, il avait également été exonéré par l'aide sociale en raison de son abandon par sa mère. Il se voit à son tour déchargé sur le fondement de l'exception d'indignité, le juge notant que « c'est donc en toute logique que la commission cantonale a mis hors de cause » cet obligé. La troisième obligée était dans le même situation de sorte que « c'est donc à bon droit que la commission cantonale a considéré qu'aucune contribution ne pouvait être exigée de cette dernière »⁶¹. On évoquera également un autre jugement aux termes duquel des obligés « ont assigné (...) leurs co-débiteurs alimentaires et le Conseil général pour voir annuler la décision de la commission d'admission et subsidiairement voir modifier la répartition »⁶².

Ensuite le juge aux affaires familiales raisonne le plus souvent dans le cadre donné par la décision de l'aide sociale. En effet, alors que le code civil lui impose de fixer une contribution individuelle en fonction de la fortune de l'obligé, le juge statue en général sur l'éventuelle distorsion, alléguée par une partie, entre la contribution proposée par l'aide sociale et la capacité contributive du débiteur. Dès lors, son rôle se limite souvent à une éventuelle modification de la répartition de la dette familiale entre les obligés alimentaires soit à la suite de la décharge d'un obligé, soit en raison de la modification de la situation personnelle d'un obligé ou encore plus rarement d'une appréciation différente de leur capacité contributive... Dans cette logique, le raisonnement judiciaire repose sur une interrogation : l'obligé est-il à même de supporter le paiement de la somme proposée par l'aide sociale ? A titre d'illustration on évoquera une affaire dans laquelle après avoir relevé les ressources et charges d'un obligé et de son épouse, le juge observe que « la somme de 45,73 euros demandée (par le conseil général) est très faible. Compte tenu des ressources et charges des obligés alimentaires, cette somme ne dépasse par leurs facultés contributives »⁶³.

Parfois même, une étape supplémentaire est franchie, l'interrogation étant : la dette de l'aide sociale est-elle équitablement répartie ? En témoigne une première affaire dans laquelle la commission d'admission avait laissée à la charge des obligés alimentaires une participation globale de 1000 F/mois. Le Président du Conseil général saisit le juge aux affaires familiales aux fins de répartir ladite contribution entre les neuf obligés. Chaque obligé fait une offre ; une seule, après avoir proposé une contribution de 350F, se rétracte. Or le juge entérine tout

⁶¹ TGI Créteil 03.12.02, n°02/08430.

⁶² TGI Créteil, 21.10.99, n°99/05822. Voir aussi TGI Créteil, 23.01.03, n°02/09542 (« il convient de donner acte au Conseil général du fait qu'il ne demande pas de contribution à l'encontre de (...) au motif que leur situation financière ne le leur permet pas ») ; TGI Créteil 26.10.99, n°99/06559 (« compte tenu de l'ensemble de ces éléments (...), il y a lieu de confirmer la décision prise par la commission d'aide sociale ») ; souligné par nous.

d'abord les propositions des huit obligés après avoir observé qu'elles « correspondent à leur faculté contributive respectives », pour un total de 650 F. Puis il estime que la dernière obligée peut se voir assigner le solde –soit les 350 F restants- « puisque cette dernière a un revenu décent et peu de charges comparativement aux » autres obligés alimentaires⁶⁴. On évoquera une seconde affaire dans laquelle la capacité contributive ne détermine pas le montant de l'obligation assignée mais constitue la clef de répartition d'une dette prédéfinie. Après avoir observé que la créance s'élève « à 600 F par mois qu'il importe de répartir entre les obligés alimentaires », le juge relève que quatre obligés alimentaires ont proposé de prendre chacun 1/5^e de la somme (soit 120F) et d'assigner la même part à un cinquième obligé (soit 120F). Cependant, ce dernier obligé n'ayant pas été assigné, le magistrat se voit conduit à répartir « le solde » entre les quatre obligés ; c'est à ce stade qu'intervient l'appréciation des capacités contributives respectives. En effet, l'un d'eux, titulaire du RMI, se verra « dispensé » de cette « contribution supplémentaire » (sa participation restant fixée à 120 F). Les trois restant se verront par conséquent assigner « le solde », divisé en trois parts égales (soit pour chacun 40 F, s'ajoutant au montant initial proposé, donc un total de 160 F)⁶⁵.

Enfin, cette instrumentalisation du juge aux affaires familiales par l'aide sociale se révèle parfois dans la procédure elle-même. A Paris, l'aide sociale notifie sa décision en mentionnant une « proposition de répartition », chaque obligé se voyant nominativement assigner un montant. Le Tribunal de grande instance est saisi par le Conseil général, semble-t-il de façon systématique qu'il y ait ou non désaccord des obligés alimentaires. Chaque obligé reçoit alors une convocation du greffe aux termes de laquelle il est informé de la saisine du juge, du contexte et de l'objet de cette saisine (fixation de l'obligation alimentaire) et invité à

⁶³ TGI Créteil 14.03.02, n°02/00745.

⁶⁴ TGI Bourges, 20.11.01, n°01/01581 (souligné par nous).

⁶⁵ TGI Bourges, 06.03.01, n°01/00080 ; voir aussi TGI Créteil 21.11.02, n°02/08742 : l'aide sociale avait proposé une répartition entre quatre obligés, contestée par l'un d'entre eux. Saisi par le Conseil général, le JAF entérine la proposition de l'aide sociale. Dans un premier temps il examine les ressources et charges de l'obligé ayant manifesté son désaccord et estime que « eu égard aux ressources (...) il sera fait droit à la demande de Monsieur le Président du Conseil Général en sa totalité ». Puis il fait observer que les trois autres obligés « ne contestent pas leur participation » Dès lors, « il leur en sera donné acte ».

faire connaître sa position par rapport à la décision de l'aide sociale⁶⁶.

I-1.2.f) Un contentieux peu normé

Au-delà des lignes directrices données par la Cour de cassation, peu nombreuses s'agissant de la manière dont il convient d'apprécier le besoin du créancier et la fortune de l'obligé alimentaire, ce contentieux est peu unifié. Il s'avère *a priori* extrêmement difficile d'explicitier un raisonnement « type » et des critères unifiés.

I-2. LE POUVOIR D'APPRECIATION

Même si aucun raisonnement type n'apparaît explicitement lors des entretiens avec les magistrats ou à la lecture des décisions, il est possible de relever certains critères et de repérer la manière dont ils sont mobilisés.

Il faut observer que ceux-ci concernent pour l'essentiel la détermination de la participation des obligés au regard de leur capacité contributive. En effet, la question du besoin du créancier est rarement discutée ; soit qu'il s'agisse d'un prix fixé par un établissement d'hébergement, soit qu'il s'agisse d'une somme laissée à la charge de la famille par l'aide sociale. Lorsque tel est le cas, le juge aux affaires familiales ne discute jamais la proportion respective prise en charge par l'aide sociale et laissée à la charge de la famille. Ce n'est que si les capacités contributives du ou des obligés ne permettent pas de prendre en charge la totalité de ce « besoin » prédéterminé que le juge est amené à fixer une somme inférieure à celle envisagée par l'aide sociale et, par voie conséquence, à conduire l'aide sociale à réviser sa

⁶⁶La convocation signée du greffe est ainsi rédigée : « Je vous adresse, par la présente, une copie de la lettre recommandée, ainsi que la requête fondée sur les articles L132-7 du code de l'action sociale et des familles et 205 et suivants du code civil, déposée au greffe par le Président du Conseil Général de Paris. Suite au placement de votre parent dans un établissement et à la décision prononçant son admission au bénéfice de l'aide sociale, l'administration du département a proposé de mettre à votre charge une participation financière de ses frais de séjour. Les règles de procédure prévoient que la demande du département doit faire l'objet d'un examen par le juge aux affaires familiales. Vous êtes convoqué à une audience tendant à fixer définitivement votre participation financière pour le placement de votre parent. Votre présence est indispensable si vous entendez contester la taxation qui est faite par l'administration. Si vous êtes d'accord avec la proposition de l'administration, il vous suffit de renvoyer votre acceptation soit par lettre personnelle soit en renvoyant la déclaration d'acceptation ci-jointe ». (souligné par nous).

propre appréciation⁶⁷.

I-2.1. Les critères

I-2.1.a) La diversité des critères

Certains critères relatifs à l'appréciation de la capacité contributive des obligés alimentaires sont communs à tous les magistrats.

Sont ainsi pris en compte :

- les ressources (revenus du travail, du capital, prestations sociales⁶⁸) ;
- les charges incompressibles (loyer, électricité, eau, frais d'éducation...) ;
- les emprunts immobiliers (résidence principale).

Les charges et emprunts étant déduits des ressources, il résulte une somme (dénommée « reste à vivre » ou « reliquat ») sur laquelle est calculée la contribution éventuelle (cf. infra).

D'autres critères sont appréciés différemment selon les magistrats.

- Les emprunts pour l'acquisition de biens de consommation « non indispensables » ou d'un bien immobilier hors résidence principale sont en général pris en compte au titre des charges mais pas de façon systématique⁶⁹.
- Le comportement des obligés et « l'aide en nature » sont systématiquement pris en compte par certains magistrats pour minorer le montant de l'obligation⁷⁰. D'autres raisonnent au cas par cas en fonction de la teneur de l'aide en nature et de la possibilité de la quantifier ; tandis que certains n'en tiennent aucun compte.
- Le « train de vie » du ou des obligés alimentaires, indépendamment des ressources et

⁶⁷ Cf. par exemple TGI Paris, 06.03.03, n°02/41327.

⁶⁸ Certains magistrats opérant toutefois une distinction selon l'objet de la prestation ; ainsi les prestations familiales ne sont prises en compte qu'en tant qu'elles « allègent » la charge des enfants.

⁶⁹ La solution est fonction du jugement de valeur opéré ou non par le JAF sur la solidarité familiale et sa primauté ou non par rapport à certaines dépenses ; cf. supra.

⁷⁰ En lien d'ailleurs avec une conception de l'obligation alimentaire sur le registre du devoir ; l'exécution spontanée de ce devoir étant en conséquence relevé et « récompensé » : en ce sens voir par exemple, TGI Créteil, 15.11.01, n°01/050367.

charges, est parfois pris en compte pour apprécier la capacité contributive⁷¹.

I-2.1.b) La mise en œuvre des critères

L'idée générale commune est que l'obligation alimentaire va au-delà des ressources nécessaires à la vie courante des débiteurs et de leur famille d'où l'importance de la situation de fait⁷², et ce contrairement aux devoir de secours et obligation d'entretien qui sont plus intenses en terme d'obligation pesant sur le débiteur.

Mais au-delà, la matière se caractérise par une grande disparité dans l'appréciation. En effet, on observe plus ou moins de rigueur dans l'appréciation de l'obligation en fonction de la conception que se fait le magistrat de la solidarité familiale (cf. supra). Et on peut relever différentes approches.

Il résulte des entretiens que certains magistrats auraient un raisonnement type pour déterminer la contribution, par exemple basée sur une approche forfaitaire des dépenses nécessaires à la vie quotidienne, en fonction du statut et du train de vie, de l'ordre de 2000 F / mois. L'obligation alimentaire serait ainsi la somme restant une fois ce « forfait » déduit du « reste à vivre » précédemment évoqué⁷³. Mais d'autres magistrats paraissent décider davantage « à l'intuition » ; aucun raisonnement n'est explicité pour justifier la part de l'obligation alimentaire prise sur le « reste à vivre ».

I-2.2. La motivation

En tout état de cause, aucun des jugements étudiés n'explique le calcul du montant de l'obligation alimentaire, en particulier le rapport entre le « reste à vivre » (ressources – charges) et le montant de l'obligation alimentaire assigné.

⁷¹ Par exemple l'usage d'une habitation dont est propriétaire un concubin.

⁷² Selon les termes d'un magistrat, « l'obligation alimentaire est une pression sur le disponible, équitable et proportionnée à la fortune ».

C'est en amont, dans la détermination de ce « reste à vivre », que les magistrats apportent quelques éléments d'appréciation.

D'une façon générale, pour chaque obligé alimentaire, sont mentionnés le montant chiffré des ressources et celui des charges⁷⁴. Dans certains cas, la nature des ressources et des charges est précisée, les montants étant alors détaillés. De même, certains magistrats indiquent si les enfants sont « à charge » ou « autonomes ». Selon les magistrats cependant, le détail est plus ou moins précis. Ainsi s'agissant des charges de la vie courante, certains les détaillent (loyer, EDF, téléphone...) et/ou précisent certaines charges particulières (mutuelle, frais de scolarité, assurances, taxes, redevances...) alors que d'autres mentionnent un montant global au titre des « charges courantes ». De la même manière s'agissant des ressources, celles-ci sont parfois mentionnées sans précision, sur la base d'une somme globale, et sont parfois détaillées dans leur nature (salaire, pension, allocations....) et leur montant.

Il arrive que certaines décisions ne comportent aucun élément d'appréciation. C'est le cas lorsque le juge entérine purement et simplement une proposition faite par l'obligé ou son accord sur une proposition de l'aide sociale⁷⁵. C'est parfois également le cas alors même qu'un désaccord s'est manifesté et que le juge aux affaires familiales retient une appréciation différente de celle de la commission d'admission à l'aide sociale⁷⁶.

Si l'on examine de manière systématique l'échantillon de décisions recueillies⁷⁷, on constate que les informations économiques sont plus nombreuses et plus précises en ce qui concerne les obligés (par rapport aux informations concernant les créanciers⁷⁸). Parmi les décisions qui fournissent une information sur les ressources des obligés, nous avons distingué trois cas de figure selon la nature et la précision des informations.

⁷³ Ressources – charges = reste à vivre / Reste à vivre – forfait = obligation alimentaire .

⁷⁴ Certains magistrats cependant évoquent les « charges courantes » mais sans aucune évaluation chiffrée.

⁷⁵ Cf. supra.

⁷⁶ En ce sens, TGI Créteil, 17.10.00, n° 00/06554 : le Conseil général a saisi le JAF pour voir fixer la contribution de (X) à 100 F, (Y) à 1500 F et (Z) à 350 F ; or « compte tenu des éléments tels qu'ils apparaissent des pièces produites aux débats, il y a lieu de fixer la contribution financière de (X) à 50 F, de (Y) à 1000 F et de (Z) à 300 F »... ; voir aussi TGI Créteil, 12.07.00, n°00/02738 ; TGI Créteil 29.05.01, n°01/02482.

⁷⁷ Voir aussi annexe 5

⁷⁸ Voir I-2. supra.

Tableau 2. Répartition des ménages des obligés selon la nature de l'information disponible sur leurs ressources

Type d'information	Nombre de ménages d'obligés assignés	Proportion dans l'échantillon (en %)
Aucune	47	21
montant agrégé	5	2
types de ressources	4	2
montant par type de ressources	169	75

Les mentions d'épargne ou de patrimoine immobilier sont très rares, pour ne pas dire inexistantes. Seules sept décisions précisent que le créancier dispose d'un capital financier, soit 11% de l'échantillon, et dix d'un patrimoine immobilier, soit 16% de l'échantillon.

I-3. LES DETERMINANTS EFFECTIFS DES CONTRIBUTIONS FIXES PAR LES JUGES AUX AFFAIRES FAMILIALES

Dans cette partie, les décisions des juges aux affaires familiales sont observées sous l'angle économique à partir d'un échantillon de décisions recueillies auprès de différents tribunaux de grande instance⁷⁹. L'objet est de comprendre comment sont fixées les contributions au regard des caractéristiques objectives recensés dans les décisions, et en particulier des éléments de description de la situation économique des créanciers et de leurs obligés : montant de la créance, niveau des ressources et des charges des obligés... Les motivations exprimées par les juges dans les décisions elles-mêmes ou lors des entretiens conduits à l'occasion de cette étude ne sont pas à proprement parler considérées ici⁸⁰. L'analyse économétrique a pour objet de révéler les règles implicites présidant aux décisions des juges aux affaires familiales par la mise en évidence de relations statistiques de fait entre les décisions prises par les juges et les différentes caractéristiques économiques des situations qui nous sont connues par les éléments de motivation des décisions.

⁷⁹ Voir la fiche de recueil statistique en annexe 5.

⁸⁰ Comme nous l'avons mentionné, la règle de calcul de la contribution n'est d'ailleurs jamais explicitée, ni dans les décisions, ni lors des entretiens.

Comme nous l'avons déjà souligné, la précision et l'exhaustivité des éléments économiques rapportés sont assez variables (voir annexe 5). Néanmoins nous disposons d'information sur les créances (les besoins) et sur les contributions fixées par le juge pour 61 décisions concernant 225 ménages d'obligés alimentaires. En ce qui concerne les ressources des obligés, les informations sont connues sous forme quantitative pour 174 de ces 225 ménages (répartis dans 56 décisions). Enfin, les informations sur les charges sont sensiblement de moins bonne qualité car transcrites de manière très différente d'un juge à l'autre, d'un TGI à l'autre : lorsqu'une information quantitative existe, pour 142 ménages répartis dans 50 décisions, elle est en général sans aucune garantie d'exhaustivité (voir annexe 5). Pour autant, étant donné le nombre d'observations statistiques comportant des informations économiques exploitables, il est parfaitement envisageable de chercher à dégager des régularités statistiques significatives sur les déterminants économiques des mises à contribution décidées par les juges.

Naturellement, nous perdons par une telle analyse quantitative bien des éléments qualitatifs, transcrits ou non dans les décisions, qui peuvent expliquer les jugements ; l'objectif n'est pas ici de repérer l'intégralité des éléments pris en compte par les juges mais seulement de déterminer, si cela est possible, une règle de décision simplifiée, reposant sur un nombre restreint d'informations économiques, qui permettent d'approcher raisonnablement les décisions judiciaires effectives. La démarche économétrique revient à envisager a priori plusieurs règles de décision simples et à les confronter aux données recueillies pour mesurer leur capacité à rendre compte de ces données. Les résultats obtenus peuvent être interprétés sur deux plans. Sur le plan statistique tout d'abord, deux types de résultats sont considérés. Premièrement, la mise en œuvre de tests permet de distinguer quelles sont les informations économiques qui sont à prendre en compte dans la règle de décision simplifiée. On peut ensuite mesurer l'écart qui sépare les décisions effectives étudiées des décisions (virtuelles) déduites de l'application de la règle simplifiée. Plus ces écarts sont faibles, plus la règle simplifiée est pertinente, i.e. plus le poids des autres éléments d'information négligés par la règle est faible dans la décision effective. D'autre part, sur le plan économique, c'est la forme précise de la règle de décision, la manière dont les différentes caractéristiques économiques sont prises en compte, qu'il convient d'interpréter pour donner un sens aux relations mises en évidence.

La présentation des résultats de l'étude économique se fait, dans cette section, en trois étapes. Une première étape décrit les données économiques présentes dans les décisions. Une seconde étape rend compte de la manière dont les contributions sont fixées par le juge au regard du contexte dans lequel le juge est saisi⁸¹, du montant des créances établies⁸², du niveau et de la nature des ressources et des charges des ménages obligés. Enfin, dans une dernière étape, pour répondre à l'interrogation exprimée plus haut à propos de l'instrumentalisation des juges par l'aide sociale, on examine l'influence que peuvent avoir les propositions de répartition de l'aide sociale sur les décisions des juges.

Avant de présenter les premiers résultats, il convient cependant d'insister sur un point de méthodologie un peu délicat lié à l'articulation de l'analyse économique avec une perspective et un matériau juridique. En effet, nous avons distingué pour l'analyse économique trois échelles différentes :

- l'échelle des décisions ou des créanciers (N=62),
- l'échelle des obligés (N=305),
- l'échelle de ce que nous dénommerons par la suite les "ménages assignés", c'est-à-dire les ménages dont au moins un membre est assigné⁸³ (N=225).

Ces trois échelles d'analyse s'imposent car chacune d'entre elles correspond à l'échelle d'une des informations économiques sur lesquelles porte notre étude: ainsi les créances sont définies par créancier, les contributions sont définies par obligé⁸⁴ et les ressources et les charges sont considérées par ménage⁸⁵. Non seulement, chacune de ces échelles est pertinente, mais elles ne sont évidemment pas indépendantes les unes des autres. Réfléchir à l'échelle des décisions

⁸¹ Quand la créance est fixée par le juge (quand la créance est mesurée par la somme des contributions individuelles fixées par le juge), le lien entre les contributions et la créance est bien entendu triviale.

⁸² Des besoins du créancier.

⁸³ Les deux dernières échelles ne sont pas identiques car plusieurs obligés peuvent vivre dans le même ménage : c'est le cas par exemple lorsque qu'un enfant du créancier a un conjoint.

⁸⁴ Il n'est pas rare qu'une seule contribution soit fixée pour un ménage comportant plusieurs obligés alimentaires. Mais on trouve aussi des décisions qui fixent séparément la contribution d'un enfant du créancier et celle du conjoint de cet enfant. Sur ce point, les pratiques sont variables d'un tribunal à l'autre, d'un juge à l'autre. Se posait alors la question de savoir comment considérer les contributions fixées pour un ménage comptant plusieurs obligés : comme la somme des contributions de chaque obligé du ménage, ou comme la contribution d'un seul obligé, les autres obligés n'étant pas mis à contribution (rien n'oblige le juge à considérer l'ensemble des obligés alimentaires). La première solution donne de meilleurs résultats statistiques. Nous avons donc choisi de considérer que les juges tenaient compte de l'ensemble des obligés alimentaires d'un même ménage et nous avons dans ce cas construit une contribution par obligé en divisant la contribution fixée pour le ménage par le nombre d'obligés dans ce ménage.

revient à réfléchir sur l'ensemble des obligés d'un même créancier ou sur l'ensemble des ménages assignés pour un même créancier. De même, réfléchir à l'échelle des ménages assignés revient à réfléchir sur l'ensemble des obligés alimentaires d'un même ménage.

A ces trois échelles d'analyse dictées par la définition même des grandeurs économiques étudiées, nous avons eu besoin d'en ajouter une quatrième, celle des ménages mis effectivement à contribution par la décision judiciaire (échelle dite des ménages contribuants)⁸⁶, ce afin d'analyser dans quelle mesure l'exonération d'un des obligés alimentaires peut modifier le montant de la contribution fixée pour ses co-obligés⁸⁷.

Dans la suite de cette section, les résultats sont présentés, selon les cas, par décision, par obligé ou par ménage⁸⁸. Il est même certains moments de l'analyse où il est nécessaire de combiner plusieurs échelles. C'est le cas, par exemple, lorsqu'on s'intéresse au niveau relatif des contributions fixées pour les différents obligés d'un même créancier (on combine alors contribution par obligé et contribution totale par créancier), ou lorsqu'on s'interroge sur le lien entre les niveaux relatifs des contributions et les niveaux relatifs des ressources (on mobilise alors trois échelles d'analyse).

I-3.1. Quelques données statistiques sur les créances et les contributions individuelles

Une description détaillée des différentes données recueillies⁸⁹ est présentée dans l'annexe 5. Nous ne retenons ici que quelques éléments concernant les éléments de décision du juge aux affaires familiales, i.e. le montant de la créance et celui des contributions fixées pour chacun des obligés⁹⁰.

⁸⁵ La mesure des niveaux de vie ne peut se faire qu'à l'échelle des ménages si l'on veut avoir une appréciation pertinente des charges, qu'il s'agisse de tenir compte des enfants que les obligés ont à charge ou des économies d'échelle dont bénéficient les ménages composés de plusieurs obligés.

⁸⁶ Pour être parfaitement exhaustif, il faudrait mentionner aussi que certains raisonnements se font sur les obligés contribuants.

⁸⁷ voir avant dernier paragraphe de la section I-1.2d) de la troisième partie, TGI Bourges 06.03.01, n°01/00080.

⁸⁸ Dans les équations, les créanciers sont indicés par la lettre « j », les ménages assignés par la lettre « i ».

⁸⁹ Dans les équations, on note le montant de la créance C_j , le montant de la contribution fixée par ménage D_i , le montant des ressources d'un ménage R_i , le montant de sa capacité contributive CC_i . N_j correspond au nombre de ménages assignés pour le créancier j, et N_i dénote le nombre d'obligés alimentaires dans le ménage i et Nuc_i le nombre d'unité de consommation du ménage. Le montant de la contribution par obligé d'un ménage s'écrit donc, avec ces notations, D_i/N_i , son revenu en euros par unité de consommation, R_i/Nuc_i .

⁹⁰ Les valeurs, dans notre échantillon, des différentes informations économiques pouvant entrer dans la décision des juges, en particulier la nature et les niveaux de ressources et de charges des "ménages assignés" sont décrites uniquement dans l'annexe 5. Les graphiques qui illustrent cette section du rapport sont rassemblés dans l'annexe 6.

On entend ici par créance la différence entre les charges auxquelles le créancier fait face et ses ressources. Cette définition générale se décline assez différemment, dans le détail du calcul, selon les cas. En effet, les charges du créancier peuvent être appréciées en tenant compte ou non du financement de l'aide sociale. Pour autant, il est difficile d'isoler des catégories homogènes de décisions selon le mode d'établissement de la créance. En effet, il peut arriver, dans les cas où l'aide sociale a été sollicitée, qu'elle n'ait pas statué faute d'information sur certains des obligés ; la décision mentionne alors que la créance a été établie par une commission d'aide sociale, il s'agit de fait d'une créance nette de l'intervention de l'aide sociale (puisque celle-ci a refusé la demande) et pourtant cette créance correspond au fond à une créance brute : le mode de calcul se rapproche de celui des créances établies directement par les établissements d'hébergement et l'absence de financement par l'aide sociale est sans logique économique. A l'inverse, il est des cas où la créance n'est pas établie par une commission d'aide sociale, mais où elle s'entend nette du financement de l'aide sociale (par exemple lorsque la créance est établie par l'organe de protection du créancier). Dans bien des cas, il est impossible de savoir, à la lecture de la décision, si le montant de la créance établie correspond à la créance brute ou nette du financement de l'aide sociale.

Quoi qu'il en soit, le montant de la créance établie dans les décisions étudiées s'élève en moyenne à 546 euros par mois. Ce montant est très variable (graphique n°1) : si la moitié des décisions porte sur une créance d'un montant inférieur à 512 euros, le montant le plus élevé de l'échantillon atteint 1667 euros.

Pour ce qui est des contributions fixées, on peut distinguer trois catégories de ménages. Tout d'abord, certains ménages sont déchargés au motif que le créancier a manqué antérieurement à ses obligations. On trouve dans ce cas 10 ménages d'obligés répartis dans 7 décisions (dont deux obligés déchargés partiellement). Ensuite, parmi les 217 ménages pour qui l'obligation alimentaire reste d'actualité (et pour lesquels le montant de la contribution est connu), 35 sont exonérés pour des raisons économiques, soit 16%. Sur l'ensemble des ménages soumis à l'obligation alimentaire, le montant moyen de la contribution est d'un peu plus de 72 euros par obligé. Si l'on se restreint aux ménages effectivement mis à contribution, le montant moyen de la créance est d'un peu plus de 86 euros par obligé (graphique n°2).

Le montant des contributions demandées par obligé représente, en moyenne sur l'ensemble

des ménages pour lesquels l'information est connue, 5,5% des ressources soumises à l'obligation alimentaire par unité de consommation⁹¹. La distribution de cette proportion est relativement resserrée (graphique n°3) : elle est inférieure à 7% pour plus des trois quarts des ménages de l'échantillon, ou, inversement, elle est supérieure à 3,2% toujours pour plus des trois quarts de l'échantillon.

Si l'on tient compte des informations connues sur les charges (qui sont en général loin d'être exhaustives), on peut rapporter le montant des contributions au "reste à vivre" calculable, c'est à dire au revenu disponible une fois retranché le montant des charges explicitement mentionnées dans les décisions. Le montant de la contribution par obligé (graphique n°4) représente une part à peine plus élevée, du reste à vivre : 7,7% en moyenne, sur l'ensemble des ménages pour lesquels l'information est disponible. Ceci est dû à la nature de l'information disponible sur les charges. Comme elles sont souvent non mentionnées ou très partiellement évaluées, le reste à vivre calculable est souvent peu différent des ressources soumises à l'obligation alimentaire.

Il est aussi instructif de comparer le montant de la contribution globale fixée par le juge aux affaires familiales pour l'ensemble des obligés d'un même créancier, au montant de la créance établie (graphique n°5). Sur ce point, on observe deux résultats. Tout d'abord, le juge se conforme souvent à la créance établie par le demandeur⁹² : c'est ce que signale le nombre important de points se situant sur la première diagonale dans le graphique suivant. La créance est répartie entre les différents obligés dans 23 cas sur les 59 pour lesquels les informations sont disponibles, soit dans près de 40% des cas. Pour autant, l'écart entre la contribution totale et le montant de la créance établie est relativement important puisqu'il s'élève en moyenne à 143 euros par décision (à la baisse naturellement⁹³). L'écart peut atteindre jusqu'à 1352 euros dans certains cas. On aurait pu penser que l'écart était d'autant plus important que la créance établie correspondait à une créance brute, c'est-à-dire pour les décisions n'ayant pas fait

⁹¹ Les unités de consommations valent 1 pour un adulte seul, 1,5 pour un couple, un enfant ou un adulte supplémentaire correspondant à 0,3. Dans le cas où le ménage compte un membre dont les ressources ne sont pas soumises à l'obligation alimentaire (cas du concubinage ou des petits enfants en couple), cet adulte n'est pas compté et les unités de consommation des personnes à charge sont divisées par deux.

⁹² Cette conformité est mécanique dans le cas où la créance n'est pas établie a priori, mais a posteriori comme somme des contributions individuelles (n=5)

⁹³ On peut cependant mentionner que dans un nombre très restreint de décisions, nous avons observé que le juge fixait une contribution totale supérieure à la créance établie, en générale par une commission d'aide sociale.

l'objet d'une décision d'une commission d'aide sociale. Pourtant, il ne se dégage pas d'évidence pour dire que la relation entre la contribution totale et la créance varie selon le mode d'établissement de la créance⁹⁴.

Sur le graphique n°6, on peut constater que, bien que la contribution globale soit très fortement corrélée avec le montant de la créance établie, celui-ci n'est pas le seul déterminant à envisager : en effet, pour un même niveau de créance, la contribution totale varie fortement en fonction de la somme des ressources des ménages assignés. Par ailleurs, même si cela devra être confirmé par l'analyse économétrique, on note que l'influence des ressources sur le niveau de la contribution globale (visible par la pente des nuages de points) ne semble pas, *a priori*, être identique selon le niveau de la créance.

Comme nous l'avons déjà précisé, l'une des difficultés et l'un des intérêts de l'analyse de la mise en œuvre de l'obligation alimentaire ascendante réside dans l'articulation de plusieurs échelles d'analyse. Le fait que plusieurs obligés d'un même créancier puissent être mis à contribution pour couvrir, du moins partiellement, les besoins de ce créancier invite en particulier à s'interroger sur les liens qui peuvent exister entre les contributions demandées aux différents obligés et donc à étudier la répartition de la contribution totale demandée à l'ensemble des obligés. Plus précisément, dans une perspective d'analyse économique, on ne peut échapper à la question des conséquences de cette répartition en terme de redistribution intra-familiale. Comme on peut le voir sur le graphique n°7, les données recueillies offrent une remarquable relation de proportionnalité entre les contributions relatives des ménages mis à contribution et leurs ressources relatives à la somme des ménages mis à contribution. Ceci laisserait donc à penser, à première vue, que la mise en œuvre de l'obligation alimentaire, du moins sur l'échantillon de décisions dont nous disposons, est neutre en termes de répartition des ressources entre les différents ménages assignés (autrement dit, la répartition des ressources avant et après contribution serait identique). Ces premiers résultats visuels appellent cependant une confirmation par des tests statistiques.

⁹⁴ Ceci s'explique certainement par un point que nous avons déjà mentionné : ce n'est pas parce que la créance est établie par une commission d'aide sociale qu'elle est nette du financement de l'aide sociale, à l'inverse certaines créances établies par d'autres institutions peuvent être entendues nettes de l'aide sociale. L'information sur le mode d'établissement de la créance ne nous suffit donc pas à déterminer s'il s'agit d'une créance nette ou brute.

Enfin, l'analyse juridique de la mise en œuvre de la solidarité familiale par les juges aux affaires familiales a permis de souligner plusieurs questions quant à l'articulation avec les juridictions de l'aide sociale. Les données statistiques recueillies peuvent permettre de s'interroger sur la généralité des liens entre décision des commissions d'aide sociale et décisions des juges aux affaires familiales mis à jour à partir de certaines des décisions étudiées. Ainsi, si l'on calcule, de manière systématique, l'écart entre la contribution globale fixée par le juge pour l'ensemble des obligés d'un même créancier et la proposition faite par la commission d'aide sociale (graphique n°8), on observe que, pour les 29 décisions ayant fait l'objet d'une proposition de répartition par une commission d'aide sociale, la décision globale du juge diffère de celle de la commission d'aide sociale d'un montant de 103 euros en moyenne (à la baisse). Cet écart varie de 489 euros de moins à 45 euros de plus, les cas où le juge fixe une contribution supérieure étant tout à fait marginaux. Enfin, les deux décisions sont identiques dans 8 des 29 cas (soit plus du quart des cas).

Si l'on considère le lien entre les décisions du juge aux affaires familiales et celles des commissions d'aide sociale, non plus à l'échelle des créanciers mais à celle des ménages assignés, on constate que les décisions sont identiques dans 20 des 54 cas où l'information est disponible ; les écarts individuels peuvent cependant être très importants : d'une contribution supérieure de 152 euros à la proposition de la commission d'aide sociale, à une contribution inférieure de 350 euros.

Ces quelques statistiques descriptives permettent déjà d'éclairer un certain nombre de points évoqués par l'analyse juridique quant à la mise en pratique de l'obligation alimentaire dans le cadre civil. Pourtant, ces résultats ne sont que descriptifs et permettent difficilement de tenir compte simultanément des différentes informations économiques caractérisant la situation des créanciers et de leurs obligés pour analyser les décisions judiciaires. Ils n'en constituent pas moins des pistes pour construire une démarche empirique de modélisation économique des décisions judiciaires prises en matière de fixation des contributions des débiteurs d'aliments dans le cadre de la solidarité familiale ascendante en faveur de personnes âgées fragiles.

I-3.2. Les règles empiriques de fixation des contributions individuelles d'obligation alimentaire

Dans la plupart des cas le juge statue sur la base d'une créance établie par l'aide sociale, l'organe de protection ou par l'établissement débiteur⁹⁵. Le texte sur lequel se fonde le juge stipule que " les aliments sont accordés en proportion des besoins [du créancier] ", elle ne précise pas comment cette expression doit être comprise et comment elle doit être précisément mis en œuvre par le juge ; ceci demeure au pouvoir d'appréciation du juge. Face à la créance, ce dernier apprécie les capacités contributives des obligés aux regards des ressources et des charges de ceux-ci afin " d'accorder les aliments en proportion [...] de la fortune de l'obligé "

Comment ces proportions sont-elles combinées par le juge ?

Pour éclairer les décisions des juges, nous avons imaginé trois étapes distinctes dans le calcul des contributions. Dans une première étape, le juge exonère les ménages dont les ressources sont insuffisantes⁹⁶. Dans une seconde étape, il évalue le montant total qui sera demandé aux ménages obligés non exonérés. En dernier lieu, ce montant est réparti entre les ménages mis à contribution en fonction des ressources relatives (ou des capacités contributives relatives) de chaque obligé.

Bien entendu, ce schéma de raisonnement ne correspond précisément pas aux textes de loi⁹⁷. Cependant, il semble bien traduire certains faits stylisés ressortant des données économiques présentes dans les décisions. Ainsi, comme nous venons de le voir, le graphique n°7 illustre une remarquable relation de proportionnalité entre le niveau relatif de la contribution par obligé demandée aux ménages contribuants (la part de la contribution de chaque obligé dans

⁹⁵ Comme précisé dans I de la deuxième partie, l'appréciation des besoins est de la prérogative du juge, mais force est de constater que dans les faits ce dernier est souvent amené à considérer la créance établie par l'aide sociale, l'organe de protection ou l'établissement débiteur comme représentant les besoins du créancier. Il nous a donc semblé important de nous interroger aussi sur l'impact que pouvait avoir la manière dont la créance est établie sur la règle de fixation des contributions.

⁹⁶ Les décharge pour indignité du créancier ne sont pas prises en compte ici puisqu'elles ne répondent pas à une motivation économique.

⁹⁷ Il est à noter que dans certaines décisions collectées seules les contributions de certains ménages obligés sont considérées par le juge. Dans ce cas le raisonnement suivi doit l'être sur ces ménages uniquement.

le montant total des contributions individuelles⁹⁸) et les ressources relatives de ces mêmes ménages (la part des ressources du ménage par unité de consommation dans les ressources totales des ménages mis à contribution). Cette relation semble bien indiquer que les juges sont conduits à répartir la créance à la charge des obligés entre les différents ménages non exonérés en fonction de leurs ressources relatives, ou tout au moins que l'on puisse comprendre leurs décisions ainsi.

Avant de revenir sur cette répartition entre ménages obligés contributeurs, il est nécessaire pour bien dégager le schéma complet de la décision de comprendre les déterminants de l'exonération qui conduisent à faire peser le besoin sur un nombre plus restreint de ménages obligés, mais aussi d'expliquer la fixation de la contribution totale demandée par le juge (appelée par la suite " contribution totale ").

I-3.2.a) L'exonération

L'exonération des ménages obligés est une étape importante pour comprendre les décisions des juges puisque nous montrerons par la suite que la part des ressources d'un ménage dans les ressources totales des ménages contributeurs détermine très directement le montant des contributions. Autrement dit, on ne peut pas expliquer les décisions ménage obligé par ménage obligé, il est nécessaire de considérer les caractéristiques de l'ensemble des ménages contributeurs pour un même créancier afin de comprendre la décision prise pour chacun d'entre eux.

Afin d'expliquer la décision d'exonération des ménages, nous avons estimé un modèle de régression logistique. Le modèle permet de simuler pour un ménage donné sa probabilité d'être exonéré et de quantifier l'impact des différentes caractéristiques du ménage sur sa probabilité d'exonération. Le tableau 4 montre qu'un modèle logistique simple⁹⁹, qui ne prend en compte que quatre variables économiques, permet de prévoir la décision d'exonération correctement dans 87 % cas. La première de ces variables est sans surprise la capacité contributive par unité de consommation du ménage obligé, la capacité contributive étant

⁹⁸ Cette contribution relative est calculée selon la formule : $(C_i/N_i) / \sum(C_i/N_i)$

⁹⁹ Le détail des résultats d'estimation est donné en annexe 7. Y figure l'ensemble des variables explicatives insérées a priori dans le modèle.

comprise comme la différences des ressources du ménage soumises à l'obligation et des charges¹⁰⁰. On note également sans surprise que le fait que l'obligé référent soit au chômage diminue la probabilité d'être contribuant.

Il est plus surprenant de constater que le nombre d'obligés dans le ménage augmente la probabilité d'être contribuant et que la capacité contributive totale par unité de consommation des ménages obligés diminue cette même probabilité. On doit en conclure que le juge a tendance à diminuer le seuil d'exonération quand cela est « coûteux », c'est-à-dire quand l'exonération porte sur deux obligés (et non sur un) et quand il est difficile de « compenser » cette « perte » sur les autres obligés.

Tableau 4. Concordance des prévisions du modèle d'exonération avec les décisions réelles

La décision d'exonération est simulée en considérant que sont exonérés les ménages dont la probabilité d'exonération est supérieure à 16%

		Décision simulée	
		Exonéré	Contribuant
Décision réelle	Ménage exonéré	17	3
	Ménage mis à contribution	19	129

La décision simulée correspond à la décision réelle dans 87% des cas

Pour les ménages exonérés, le modèle simule une décision concordante dans 85 % des cas.

Pour les ménages mis à contribution, le modèle simule une décision concordante dans 87 % des cas.

Le tableau 5 permet d'avoir un aperçu de l'influence de ces différentes variables sur la probabilité d'être exonéré selon le modèle estimé. Trois situations de référence correspondant à un ménage comprenant un seul obligé alimentaire ne percevant pas d'allocations chômage sont considérées : la première dénommée « moyenne » fixe la capacité contributive du ménage et les ressources totales des obligés à la moyenne de l'échantillon, la suivante dénommée « infsigma » retranche à la précédente un écart-type à chaque variable et la dernière dénommée « min » les fixe au minimum de l'échantillon. Sans surprise, on vérifie que la probabilité d'être exonéré est très réduite pour le ménage moyen (nettement moins de 1%), plus élevé pour le ménage « infsigma » (près de 5%) et beaucoup plus élevé pour le ménage correspondant à la situation « min » (près de 13%).

¹⁰⁰ Les charges sont réduites de moitié si le conjoint de l'obligé référent est non marié et donc non soumis à l'obligation alimentaire.

De manière plus intéressante on peut observer sur le tableau (colonne delta) l'influence des différentes variables pour chaque situation de référence. Ainsi, l'influence de la capacité contributive est très sensible puisqu'une augmentation de 100 euros de la capacité contributive diminue sa probabilité d'être exonéré¹⁰¹ de 39, 36 ou 38% selon la situation de référence considérée. Celle des ressources totales est réelle mais plus modeste, puisque les réductions sont de l'ordre de 6 ou 7% pour les trois situations de référence. Le poids de la variable chômage est beaucoup plus contrasté, son influence est d'autant plus importante que les capacités contributives sont élevées : ainsi être au chômage multiplie par plus de trois la probabilité d'être exonéré pour un ménage dont la capacité contributive et les ressources totales des co-obligés sont au niveau minimum, mais par près de huit pour un ménage présentant les caractéristiques moyennes de l'échantillon. Ceci tend à dire que le chômage est une variable d'autant plus déterminante pour l'exonération que le ménage obligé a des revenus élevés, ce qui signifie simplement que les ménages ayant des revenus très modestes sont de toute façon exonérés.

Tableau 5. Probabilité d'être exonéré pour différentes valeurs des variables explicatives

Caractéristiques du ménage	Probabilité d'être exonéré	Delta (en %)
Référence « Moyenne »	0,002	
Ressources totales supérieures de 4000 euros par UC	0,002	+7%
Capacité contributive supérieure de 100 euros par UC	0,001	-38%
2 obligés alimentaires	0,0003	-83%
Ménage percevant des allocations chômage	0,01	+770%
Référence « Insignia »	0,05	
Ressources totales supérieures de 4000 euros par UC	0,14	+6%
Capacité contributive supérieure de 100 euros par UC	0,08	-36%
2 obligés alimentaires	0,03	-81%
Ménage percevant des allocations chômage	0,57	+339%
Référence « Min »	0,13	
Ressources totales supérieures de 4000 euros par UC	0,05	+7%
Capacité contributive supérieure de 100 euros par UC	0,03	-38%
2 obligés alimentaires	0,01	-82%
Ménage percevant des allocations chômage	0,30	+546%

Situation de référence « moyenne » :

capacité contributive = 1138.7 euros par UC, ressources totales des ménages assignés contribuant = 4529.4 euros par UC, un obligé alimentaire dans le ménage, pas d'allocation chômage

Situation de référence « insignia » :

capacité contributive = 329.7 euros par UC, ressources totales des ménages assignés contribuant = 1192.4 euros par UC, un obligé alimentaire dans le ménage, pas d'allocation chômage

Situation de référence « min » :

capacité contributive = 77 euros par UC, ressources totales des ménages assignés contribuant = 377 euros par UC, un obligé alimentaire dans le ménage, pas d'allocation chômage

¹⁰¹ Colonne delta du tableau.

On peut s'étonner que l'exonération ne soit pas influencée par l'existence de revenus sociaux : RMI, pension d'invalidité, ... Les données dont nous disposons ne permettent pas en fait de mettre en évidence un tel effet car dans bien des décisions les revenus ne sont pas ventilés ou bien la ventilation n'est pas suffisamment fine. Par ailleurs, l'estimation n'a pas mis en évidence le fait que certains types de charges étaient moins pris en compte que d'autres. Il semblerait que dès lors que les charges sont mentionnées dans la décision, elles sont prises en compte par le juge même si ces charges relèvent de crédits à la consommation que les juges considèrent parfois explicitement comme superflus dans les entretiens que nous avons eu (voir I-2.1. de la troisième partie).

I-3.2.b) La contribution totale fixée par le juge pour l'ensemble des obligés

Comme le suggère le graphique n°5, un lien étroit unit la contribution totale fixée par le juge et la créance fixée par le demandeur : manifestement les deux variables sont étroitement corrélées. Ceci illustre ce que l'on a appelé l'instrumentalisation du juge : le juge considère la créance fixée par le demandeur et la répartit entre les ménages obligés non exonérés.

Cette appréciation doit cependant être sensiblement nuancée. En effet, on constate tout d'abord sur ce même graphique que le juge a tendance à modérer la créance fixée puisque, presque systématiquement, quand il s'éloigne de la créance c'est pour la diminuer. Par ailleurs, la créance est loin de pouvoir pleinement expliquer la disparité des contributions totales. Ainsi la lecture du graphique n°6 révèle que la contribution totale fixée par le juge est également corrélée avec le total des ressources des ménages non exonérés¹⁰². Si on distingue quatre groupes de décisions en fonction du niveau de la créance, on constate que, au sein de chacun de ces quatre sous-échantillons, la contribution totale varie en fonction du niveau des ressources totales des ménages contribuants¹⁰³. Ceci semble pleinement légitime puisque le juge est tenu de fixer les contributions des obligés en proportion de leur fortune. On peut donc conclure que la contribution totale fixée par le juge aux affaires familiales est, sur notre

¹⁰² Les ressources sont calculées en euros par unité de consommation selon la formule suivante : $\sum (R_i/N_{uci})$.

¹⁰³ Le même type de règle de décisions reposant sur les capacités contributives, en lieu et place des ressources a été envisagée, mais les résultats statistiques sont moins satisfaisants : la capacité de la règle à rendre compte des données est moins élevée.

échantillon tout au moins, influencée conjointement par le montant de la créance, d'une part, et par le niveau des ressources totales des ménages contribuants d'autre part.

Au regard du graphique n°6 et de l'analyse économétrique, deux hypothèses peuvent être proposées pour comprendre cette influence conjointe. La première suppose que l'influence des ressources totales et celle de la créance sur la contribution agrégée sont indépendantes : sous cette hypothèse, la règle de décision estimée (expliquant le montant de la contribution totale) est la suivante¹⁰⁴ :

$$D_j = -28,26 + 0,0544.R_j + 0,38381.C_j \quad \text{avec } R^2 - \text{ajusté} = 0,75 \quad (1)$$

(-0,48)
(6,46)
(4,74)

où D_j représente le montant de la contribution totale, R_j la somme des ressources des ménages obligés contribuants en euros par unité de consommation et C_j le montant de la créance fixée par le demandeur. Il est à noter que cette relation qui ne sollicite que deux variables explicatives explique 75% de la variance des contributions agrégées fixées par le juge et ceci en dépit de la diversité des situations rencontrées par le juge. Ces résultats statistiques suggèrent qu'une logique économique simple façonne étroitement les décisions. Cette logique supposée consiste à fixer une partie de la demande en proportion de la créance et une autre partie en proportion des ressources totales des obligés ; ceci répond d'ailleurs pleinement à l'injonction du Code Civil. Pour autant, cette logique recèle une forme d'injustice puisqu'elle conduit à modifier les contributions totales au seul regard de la créance, c'est-à-dire indépendamment des ressources.

Le tableau 6 indique quelle part de cette contribution totale est déterminée en fonction du montant de la créance, pour différents niveaux de la créance (C) et des ressources totales (R). La relation utilisée est la relation (1) en annulant la constante (non significative). La part est calculée selon l'expression suivante :

$$\text{PartCréance} = 0,38381.C / (0,0544.R + 0,38381.C)$$

¹⁰⁴ L'estimation est faite sur l'échantillon des décisions (N=58). Les valeurs de R_j manquantes sont remplacées par la moyenne des données existantes. D_j est exprimée en euros. Les valeurs entre parenthèses, sous l'estimation des paramètres, correspondent à la valeur prise par le ratio de Student sous l'hypothèse de nullité du paramètre.

En rappelant que la moyenne de la créance est de 546 euros sur l'échantillon et que la moyenne des ressources totales est de 4220 euros par unité de consommation, on note que, pour ces valeurs, la part expliquée par le seul niveau de la créance (indépendamment du niveau de ressources des obligés) est de l'ordre de 40 à 50%, ce qui est bien entendu considérable.

Tableau 6. Part de la contribution totale fixée par le juge expliquée par la créance

C\R	500	1000	2000	3000	4000	5000	10000
200	74%	59%	30%	23%	19%	16%	14%
400	85%	74%	59%	49%	42%	36%	22%
600	90%	81%	68%	59%	52%	46%	30%
800	92%	85%	74%	66%	58%	53%	36%
1000	93%	88%	78%	70%	64%	58%	41%
1200	94%	90%	81%	74%	68%	63%	46%
1400	95%	91%	83%	77%	71%	67%	50%

Une deuxième hypothèse possible suppose que l'influence de la créance sur la demande du juge est indirecte, dans le sens où le niveau de la créance détermine la proportion des ressources totales qui sera demandée par le juge. Sous cette deuxième hypothèse, la relation estimée est la suivante¹⁰⁵ :

$$D_j = 199,67 + (0,00007267 \cdot C_j) \cdot R_j \quad \text{avec } R^2 - \text{ajusté} = 0,73 \quad (2)$$

(7,23) (12,40)

La part de la variance expliquée par cette relation est légèrement plus faible, ce qui signifie que la capacité de cette règle de décision simplifiée à rendre compte des décisions effectivement prises par les juges aux affaires familiales en matière de contribution globale est légèrement plus faible que celle de la première règle estimée.

Cette interprétation de la règle de décision des juges peut paraître plus conforme à ce que souhaiterait une éthique immédiate puisqu'elle suppose que l'influence de la créance dépend du niveau des ressources des ménages obligés. Cependant, cette appréciation est à tempérer. En effet, sous cette hypothèse d'une influence indirecte de la créance via la proportion des

¹⁰⁵ L'estimation est faite sur l'échantillon des décisions (N=58). Les valeurs de R_j manquantes sont remplacées par la moyenne des données existantes. D_j est exprimée en euros. Les valeurs entre parenthèses, sous l'estimation des paramètres, correspondent à la valeur prise par le ratio de Student sous l'hypothèse de nullité du paramètre.

ressources demandée, la règle de décision estimée fait apparaître qu'une part de la contribution totale est fixée forfaitairement, c'est à dire quel que soit le niveau de ressources de l'ensemble des obligés concernés, et que cette partie forfaitaire s'élève à 200 euros environ.

Bien sûr, ces deux interprétations du mécanisme par lequel le montant de la créance influe sur le niveau de la contribution demandée demeurent des simplifications outrancières de la pratique des juges. Elles permettent néanmoins d'expliquer largement les données étudiées et confirment que l'influence de la créance sur le niveau de la contribution totale fixée par le juge aux affaires familiales est considérable.

I-3.2.c) La répartition de la contribution entre les co-obligés contribuants

Le graphique n°7 qui décrit une forte relation de proportionnalité entre le niveau relatif de la contribution par obligé demandée à chaque ménage contribuant et celui de ses ressources relatives¹⁰⁶ (en euros par unité de consommation) nous a conduit à faire l'hypothèse que, dans les faits, le juge répartit la contribution totale entre les différents obligés mis à contribution en fonction des ressources relatives de leur ménage par unité de consommation, c'est à dire, *grosso modo*, au prorata des niveaux de vie¹⁰⁷.

Afin de confirmer cette impression et pour quantifier ce lien, la règle de répartition suivante a été estimée sur l'échantillon des ménages contribuants :

$$\frac{D_i/N_i}{\sum_{i=1}^{n_j} D_i/N_i} = a + b \frac{R_i/Nuc_i}{\sum_{i=1}^{n_j} R_i/Nuc_i} \quad (3)$$

¹⁰⁶ Comme pour la relation 1, le même type de règle de décisions reposant sur les capacités contributives, en lieu et place des ressources donne des résultats statistiques moins satisfaisants.

¹⁰⁷ Cette approximation suppose implicitement que les charges sont proportionnelles aux ressources.

En cas de proportionnalité parfaite, c'est-à-dire lorsque les contributions sont réparties au prorata des ressources par unité de consommation, le paramètre a est nul, et le paramètre b est égal à l'unité.

Le raisonnement en part impose une contrainte comptable qui veut que la somme des parts sur l'ensemble des ménages contribuants pour un même créancier (dont le nombre est noté n_j , par distinction avec le nombre total de ménages assignés) doit être égale à un :

$$\sum_{i \in j} \frac{D_i / N_i}{\sum_{i \in j} D_i / N_i} = 1 \quad (4)$$

Pour simplifier l'écriture, on utilisera dans la suite les notations suivantes :

$$Dn_i = \frac{D_i}{N_i}; \quad Ruc_i = \frac{R_i}{Nuc_i}; \quad Dn_j = \sum_{i=1}^{n_j} \frac{D_i}{N_i}; \quad Ruc_j = \sum_{i=1}^{n_j} \frac{R_i}{Nuc_i}$$

En utilisant ces nouvelles notations, la prise en compte de la contrainte (4) dans la relation (3) conduit à l'estimation de la relation suivante :

$$\frac{Dn_i}{Dn_j} = a + c \frac{Ruc_i}{Ruc_j} - a \cdot n_j \cdot \frac{Ruc_i}{Ruc_j} \quad (5)$$

où $b = 1 - (n_j \cdot a)$, et c est nécessairement égal à 1.

L'estimation contrainte ($c = 1$) de cette relation conduit au résultat suivant¹⁰⁸ :

$$\frac{Dn_i}{Dn_j} = 0,00923 + \frac{Ruc_i}{Ruc_j} - 0,00923 \cdot \left(n_j \cdot \frac{Ruc_i}{Ruc_j} \right) \quad (6)$$

Le lien de proportionnalité entre contribution relative et niveau de vie relatif est donc statistiquement confirmé puisque le paramètre « a » n'est pas significativement différent de zéro. Ceci implique donc que le paramètre « b » n'est pas significativement différent de un.

¹⁰⁸ On a exclu les décisions pour lesquelles il n'y a qu'un ménage contribuant puisque dans ce cas la relation est mécaniquement vérifiée. Le coefficient de détermination de la relation estimée sans contrainte vaut environ 75%.

Ainsi, dans notre échantillon, les juges appliquent en moyenne une règle qui vise à répartir la contribution totale entre les obligés au prorata de leurs ressources par unité de consommation. De manière assez surprenante, cette simple règle de répartition permet d'expliquer assez précisément les répartitions des contributions observées (75% de la variance précisément).

Cette règle équivaut à faire en sorte que la part des ressources (par unité de consommation) d'un ménage dans les ressources totales des ménages contribuants soit inchangée une fois retranchées les contributions. La règle appliquée par les juges aux affaires familiales pour la répartition de la contribution, entre les différents obligés non exonérés, est donc une règle de neutralité quant à la disparité des niveaux de vie entre les co-obligés d'un même créancier (i.e. ni redistributive, ni anti-redistributive).

I-3.3. L'influence de l'aide sociale

L'analyse quantitative précédente n'a pas précisément rendu compte des relations entre les décisions de l'aide sociale et celles des juges aux affaires familiales alors que l'analyse qualitative a souligné les liens étroits entre ces deux niveaux de juridiction ; nous avons même évoqué la possibilité d'une instrumentalisation du juge aux affaires familiales par l'aide sociale. Réexaminons la demande du juge et sa répartition en regardant de plus près l'influence possible de l'aide sociale.

I-3.3.a) Nature de la créance et demande du juge

On a montré plus haut que la demande du juge était pour partie proportionnelle à la créance (équation 1) mais sans distinguer l'analyse selon que la créance était établie par l'aide sociale ou non. Le codage adopté (voir en annexe 4 la fiche de codage) distingue essentiellement cinq origines possibles pour le calcul de la créance : l'aide sociale, un juge (soit dans le cadre de la décision étudiée soit lors d'un jugement précédent), l'organe de protection, l'établissement de prise en charge et une rubrique autre (généralement le créancier lui-même). Il est donc

possible d'isoler les décisions pour lesquelles la créance a été établie par l'aide sociale et d'estimer la relation sur ce sous-échantillon. Cependant, on ne peut par ce type d'analyse mettre à jour de différences significatives entre la relation estimée sur ce sous échantillon (N=43) et la relation estimée sur l'échantillon global (N=61) (ou sur l'échantillon complémentaire (N=18)) : l'influence de la créance sur la demande du juge ne dépend pas significativement de qui à calculer la créance.

En fait, on doit fondamentalement distinguer deux types de créances, celle qui exprime le besoin du créancier (dette du créancier minoré de ses ressources) et celle qui exprime le besoin minoré de l'aide sociale. Il va de soi que le juge traite différemment ces deux types de créance ; une comparaison entre les décisions rendues pour chacun des cas nous permettrait de mesurer l'influence de l'aide sociale sur les contributions demandées (si tant est que le montant de l'aide sociale soit connu). Le traitement statistique n'a pas mis à jour de différence entre les sous-échantillons décrits plus haut parce que les catégories utilisées pour distinguer l'origine de la créance à partir des informations contenues dans les décisions ne rendent pas compte de la distinction fondamentale entre besoin et besoin nette de l'aide sociale¹⁰⁹.

I-3.3.b) Proposition de répartition de l'aide sociale et répartition du juge

Dans près de la moitié des cas, les dossiers ayant déjà fait l'objet explicitement d'une décision d'une commission d'aide sociale (dans le Val de Marne en particulier) qui sont présentés devant le juge aux affaires familiales sont accompagnés d'une proposition de répartition de la créance. On peut naturellement se poser la question de l'influence que peut avoir cette proposition sur la répartition réellement fixée par le juge. Les graphiques n° 8 et 9 montrent une corrélation étroite entre proposition de l'aide sociale et décision du juge¹¹⁰. Cependant cette analyse graphique ne suffit pas à conclure sur l'influence de l'aide sociale puisque il n'y

¹⁰⁹ Une créance peut être établie par l'organe de protection et être nette de l'aide sociale, et l'aide sociale peut transmettre au juge une créance sans qu'elle est statué sur l'aide. L'information présente dans les décisions ne nous a donc pas permis de repérer précisément la nature de la créance.

¹¹⁰ On rappelle que la décision judiciaire est identique à la proposition de la commission d'aide sociale dans plus d'un cas sur quatre.

a rien de surprenant à ce que ces deux institutions aient des critères ou des pratiques très voisines.

Pour se faire une idée plus précise, la relation (5), décrivant le lien entre contribution relative et ressources relatives du ménage obligé par unité de consommation, a été estimée en remplaçant la contribution relative fixée par le juge par la contribution relative proposée par l'aide sociale. Les résultats ont ensuite été comparés avec ceux obtenus à partir des décisions prises par les juges aux affaires familiales. Il ressort de cette estimation que les propositions de répartition formulées par l'aide sociale sont également proportionnelles aux niveaux de vie relatifs : ou plus précisément que l'on ne peut rejeter cette hypothèse. Cependant, la règle de proportionnalité explique beaucoup moins bien les répartitions de l'aide sociale (51% de la variance pour un échantillon réduit de 32 ménages obligés contre 75% dans le cas des décisions des juges aux affaires familiales). Il semblerait donc que les pratiques de l'aide sociale soient beaucoup plus éclatées autour de cette règle moyenne que ne le sont celles des juges, ce qui renforce le sentiment de disparité souvent noté au sujet de la pratique de l'aide sociale.

Quoiqu'il en soit, on ne peut pas conclure de cette analyse que le juge soit influencé par l'aide sociale dans la répartition de la contribution totale. L'influence est sans doute beaucoup plus sensible pour la fixation de la contribution totale même si nous n'avons pas pu formellement le montrer, faute d'informations assez précises sur le financement de l'aide sociale dans les décisions exploitées.

II. LE DROIT DE L'AIDE SOCIALE

II-1. LES PROCÉDES DE SOLLICITATION DE LA SOLIDARITE FAMILIALE

De façon alternative ou cumulative, trois procédés permettent de solliciter effectivement la solidarité familiale.

Il est à noter que sur le principe, l'obligation alimentaire et la technique des récupérations peuvent être successivement mobilisées par l'aide sociale pour un même bénéficiaire. C'est ainsi que l'aide sociale sollicitera a priori une contribution du ou des obligés alimentaires du bénéficiaire de l'aide sociale et se retournera également, généralement a posteriori, contre les héritiers ou donataires de ce même bénéficiaire. Les juridictions de l'aide sociale considèrent en effet que l'un n'exclut pas l'autre¹¹¹. En revanche, une contribution au titre des obligations alimentaire peut être un élément d'appréciation dans l'exercice du pouvoir de modération en matière de récupération¹¹².

II-1.1. La prise en compte des capacités contributives de la famille pour l'ouverture du droit à prestations

La prise en compte des capacités contributives de la famille pour l'ouverture du droit à prestations est le procédé de principe en matière d'aide sociale. Dès la demande de prise en charge, l'aide sociale prend en compte la contribution pouvant être apportée par la famille en appréciant la situation du demandeur au regard de ses ressources propres mais aussi des capacités contributives des personnes tenues à l'obligation alimentaire. Ainsi l'aide sociale peut-elle être en tout ou partie refusée en se fondant sur les obligations alimentaires ; en cas

¹¹¹ En ce sens, CCAS, 07.04.00, n°982835, Delcroix c/ Dpt Maine et Loire : les requérants contestaient une récupération sur donation au motif qu'ils contribuent déjà à la prise en charge des frais de placement dans le cadre de l'obligation alimentaire. Pour écarter le recours, la CCAS observe qu'il « ne ressort pas du dossier que la donation a été utilisée par les requérants pour financer leur participation (...) aux frais d'hébergement (...) » et précise « qu'en tout état de cause, cet élément ne fait pas obstacle à l'application de l'article 146 » (récupération sur donation).

¹¹² En ce sens, CCAS 29.10.99, n°982469, Dpt Allier : pour limiter le montant de la récupération sur donation, la CCAS s'appuie sur la situation financière modeste du requérant et ajoute qu'« il convient de tenir compte de l'effort accompli par les obligés alimentaires, y compris les petits-enfants, pour participer aux frais de placement (...) ».

de prise en charge, la commission d'admission précise expressément le montant laissé éventuellement à la charge du bénéficiaire et de ses obligés alimentaires.

II-1.1.a) Instance compétente et prérogatives

Selon le Code de l'action sociale et des familles, « les personnes tenues à l'obligation alimentaire (...) sont, à l'occasion 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 » (art. L132-6 CASF).

C'est l'instance dite de « constitution des dossiers » de demande d'aide sociale qui collecte les pièces relatives à l'état de besoin du demandeur, à ses ressources et aux éventuels débiteurs alimentaires. Ce dossier est ensuite transmis à l'instance d'instruction de la demande qui, dans un troisième temps, adresse le dossier avec une proposition de décision à l'instance de décision (sauf exception : la commission d'admission à l'aide sociale).

La commission d'admission à l'aide sociale comprend des membres permanents dont le Président, magistrat nommé par la Cour d'appel, ainsi que des membres siégeant selon la nature de la demande (selon la collectivité publique débitrice de l'aide sollicitée).

La commission d'admission à l'aide sociale décide de l'admission, totale ou partielle, à l'aide sociale ou à l'inverse du rejet de la demande. La décision est en principe motivée et communiquée à l'intéressé. Des recours peuvent être formés (cf. infra).

Les textes prévoient une procédure d'urgence utilisée notamment pour les personnes âgées et handicapées en matière d'hospitalisation, de placement ou d'octroi d'une allocation d'aide ménagère. L'admission à l'aide sociale est décidée par le maire de la commune ; c'est une décision provisoire qui doit ensuite être ratifiée par la commission d'admission à l'aide sociale.

II-1.1.b) Une double appréciation a priori : identification des débiteurs alimentaires et évaluation de leur contribution

1. S'agissant de l'identification des débiteurs de l'obligation alimentaire, ces derniers peuvent se retrouver en situation d'inégalité selon qu'ils ont été ou non identifiés par les services départementaux. En effet, l'impossibilité d'identifier la totalité des débiteurs n'est pas a priori un motif de limitation de la contribution du ou des débiteurs effectivement sollicités, dans la limite cependant de leurs propres capacités contributives¹¹³. Et en tout état de cause, le caractère vain de la recherche des obligés alimentaires ne saurait justifier le refus de l'aide sociale, décision qui « aurait pour conséquence de priver (le demandeur) des garanties qui lui sont offertes par la loi ou d'imposer à l'établissement qui l'accueille des créances irrécouvrables »¹¹⁴. A fortiori, l'absence de recherche par les services départementaux des éventuels obligés ne saurait avoir pour conséquence de priver le demandeur du droit à l'aide sociale en reportant sur celui-ci la responsabilité des démarches à entreprendre¹¹⁵.

Sous ces réserves, l'égalité entre obligés alimentaires pourra être rétablie par des recours ultérieurs des obligés alimentaires effectivement sollicités contre ces débiteurs « défaillants »¹¹⁶.

La question des conséquences d'un refus des obligés alimentaires de fournir les informations requises n'est pas clairement tranchée par la jurisprudence. Il a été jugé que le droit de la personne à une aide de la collectivité prime sur la carence, même délibérée, de certains obligés. Ainsi, en prenant appui sur la reconnaissance par la loi du droit des personnes âgées privées de ressources suffisantes à bénéficier d'une aide de la collectivité, la CCAS a considéré que « la circonstance que certains obligés alimentaires n'aient pas produit d'informations sur leurs ressources n'est pas par elle-même dans les circonstances de l'espèce, de nature à faire obstacle à ce que le bénéficiaire de l'aide sociale aux personnes âgées

¹¹³ En ce sens CCAS 09.12.98, n°970055, Bellet et a/ c/ Dpt Ardennes: relevant que « les recherches effectuées n'ont pas permis de retrouver 8 des 20 obligés alimentaires de l'intéressée » et que « les obligés alimentaires ne sont pas en mesure de prendre en charge la totalité des frais non couverts par les ressources personnelles de l'intéressé mais qu'ils peuvent contribuer par une participation mensuelle évaluée à 1000F », c'est à tort que la CDAS avait refusé l'admission à l'aide sociale.

¹¹⁴ CCAS 09.12.98, n°970055, Bellet et a/ c/ Dpt Ardennes; dans le même sens, CCAS 02.08.02, n°001311, Dpt Vaucluse.

¹¹⁵ CCAS 22.07.02, n°981306, Dpt Isère.

¹¹⁶ Cf. supra.

soit reconnu (...) »¹¹⁷. Mais la solution inverse a été également retenue. Ainsi la CCAS a-t-elle estimé que, dès lors qu'il « résulte de l'instruction que les obligés alimentaires ne se sont pas prêtés à l'enquête nécessaire (...), la CDAS (...) a fait une exacte appréciation des circonstances de l'affaire en refusant (...) le bénéfice de l'aide sociale aux personnes âgées »¹¹⁸.

Il semble donc que la Commission d'admission à l'aide sociale ait un pouvoir d'appréciation, au cas par cas, des conséquences qu'il convient de tirer d'une carence des obligés alimentaires.

2. S'agissant de la détermination de la contribution des débiteurs de l'obligation alimentaire, « la commission d'admission à l'aide sociale a compétence pour fixer dans quelle mesure les frais (...) sont pris en charge par les collectivités d'assistance et par suite pour fixer le montant de la participation aux dépenses engagées et à engager laissé à la charge du bénéficiaire et de ses débiteurs d'aliments »¹¹⁹. En conséquence, les institutions de l'aide sociale (commission d'admission et juridictions de l'aide sociale) ne peuvent pas mettre à la charge de chacun des débiteurs d'aliments une somme déterminée¹²⁰.

Lorsque l'aide sociale a déjà statué, les décisions mentionnent une proposition de contribution par obligé émanant de la commission d'aide sociale dans environ la moitié des cas.

En principe, ces décisions doivent être motivées quant à l'appréciation des besoins du demandeur et de la participation laissée à la charge de celui-ci et de ses obligés alimentaires.

¹¹⁷ CCAS 03.02.97, n° 951017, Caron le Breton c/ Dpt Val d'Oise; voir aussi CCAS 22.12.00, n°990847, Morsli c/ Dpt Seine St Denis : alors que la CDAS avait refusé le renouvellement de la prise en charge au motif notamment que les « obligés alimentaires ne se prêtent pas à l'enquête des services sociaux », la CCAS énonce qu'il ressort des textes que « bien que les obligés alimentaires soient obligés de se prêter aux enquêtes, il appartient au département de mettre en œuvre les procédures prévues à l'article 145 du CFAS (alors applicable) en cas de carence de ces derniers ». En conséquence, « on ne peut considérer que le refus de renouvellement de l'aide sociale (...) sur le motif que les obligés alimentaires ne se prêtent pas à l'enquête soit fondé » ; dans le même sens, CCAS 22.06.00, n°981891, Dpt Paris; CCAS 23.04.02, n°000138, Dpt Val d'Oise; CCAS 15.11.02, n°982545, Dpt Paris; CCAS 15.11.02, n°982572, Dpt Var.

¹¹⁸ CCAS 07.04.00, n°982551, Bessières et Hervé c/ Dpt Paris; dans le même sens, CCAS 29.10.99, n°981619, Dpt Moselle : « il résulte de l'instruction que la CDAS a fait une exacte appréciation des ressources de Mme (...) et de l'aide qu'elle est en droit d'attendre de l'ensemble de ses obligés alimentaires, y compris ceux qui ne se sont pas prêtés à l'enquête, en lui refusant le bénéfice de l'aide sociale aux personnes âgées (...) ».

¹¹⁹ CE 17.03.93, Epoux Deloye.

¹²⁰ Sur les questions soulevées par l'articulation des compétences entre les juridictions de l'aide sociale et le juge aux affaires familiales, cf. infra.

Cependant, cette obligation apparaît très relative¹²¹.

II-1.1.c) Révision a posteriori

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 » (art. L132-6 CASF)¹²².

En résumé, la prise en compte des capacités contributives de la famille passe par la fixation de la participation publique à la prise en charge des besoins en fonction d'une créance alimentaire évaluée globalement pour l'ensemble des débiteurs sans répartition entre eux et sans que cette évaluation ait un caractère définitif au regard des créances alimentaires.

II-1.2. La fixation d'une créance alimentaire par le juge aux affaires familiales

II-1.2.a) L'action du créancier

Le juge aux affaires familiales peut être saisi par le créancier d'une obligation alimentaire lorsque l'aide sociale lui a été refusée en se fondant sur l'obligation alimentaire ou lorsque l'aide sociale a laissé à la charge du demandeur et de ses débiteurs alimentaires une partie des frais. Les textes prévoient d'ailleurs la possibilité d'une révision de la décision de l'aide

¹²¹ Ainsi, s'agissant d'une demande de prise en charge par l'aide sociale de frais de placement d'un couple âgé dans une maison de retraite, la CCAS avait annulé la décision de la CDAS refusant l'admission à l'aide sociale et admis les intéressés au bénéfice de l'aide sous réserve d'une somme laissée à la charge des obligés alimentaires (deux enfants). Le Conseil d'Etat considère que la CCAS « a suffisamment motivé sa décision » en faisant droit à la demande d'aide sociale « sous réserve d'une participation égale à la retenue légale sur les ressources des bénéficiaires augmentée d'une somme de 10 000 F/mois jusqu'à la date du décès de (la mère), puis de 6 000 F. par mois correspondant à la participation de leurs débiteurs d'aliments aux frais d'hébergement » (CE 17.03.93, Fellous). Voir aussi infra (étude des décisions de la CCAS).

sociale en fonction de l'issue de cette procédure civile (voir supra).

II-1.2.b) L'action des autorités publiques (carence du bénéficiaire)

En cas « de carence de l'intéressé », l'Etat (le Préfet) ou le département (le président du Conseil général) peut saisir le juge aux affaires familiales, « en lieu et place » du créancier, pour demander « la fixation de la dette alimentaire et le versement de son montant ». C'est une action de la collectivité exercée dans l'intérêt du bénéficiaire de l'aide sociale. Le Code précise que ce versement est effectué selon le cas « à l'Etat ou au département » qui « le reverse au bénéficiaire, augmenté le cas échéant de la quote-part de l'aide sociale » (art. L132-7 CASF). Selon E. Serverin, cette action est utilisée à titre préventif lorsqu'il y a des désaccords sur les participations du ou des débiteurs d'aliments, afin d'éviter l'accumulation d'arriérés¹²³.

On a pu observer que ce texte sert également de fondement à une action systématique de certaines collectivités. Ainsi en est-il du département de Paris, lequel saisit le juge aux affaires familiales dans chaque dossier pour lequel une contribution a été assignée à la famille par la commission d'admission. Il s'agit d'obtenir ce qui est dénommé un « titre exécutoire » à l'encontre des obligés alimentaires. La notion de « carence » du bénéficiaire de l'aide sociale se voit donc ici écartée. Outre qu'elle soulève des interrogations sur l'usage par les départements de leurs prérogatives à l'égard des personnes sollicitant l'aide sociale et, dans le prolongement, à l'égard de leur famille, cette pratique participe étroitement à « l'instrumentalisation » du juge par l'aide sociale (cf. infra)

II-1.3. L'action en récupération du montant des prestations fournies

Les textes ouvrent différentes actions en récupération de tout ou partie des sommes engagées par la collectivité exercées à l'encontre notamment de personnes appartenant au « cercle

¹²² Sur les questions soulevées par l'articulation des compétences entre les juridictions de l'aide sociale et le juge aux affaires familiales, cf. infra.

familial » du bénéficiaire de l'aide sociale.

Pour certaines prestations cependant (aide sociale à domicile, soins de ville/personnes étrangères, PSD, forfait journalier), la récupération n'est possible qu'à partir d'un certain montant de dépenses engagées par l'aide sociale (art. L132-8 al.2 CASF).

II-1.3.a) Action des autorités publiques (Etat ou département) : récupération des sommes dépensées par la collectivité publique pour le bénéficiaire

1. Les récupérations sur succession et donation/legs

L'Etat (préfet) ou le département (Président du Conseil général) peuvent exercer des recours en récupération contre la succession du bénéficiaire, contre le donataire (donation postérieure à la demande d'aide sociale ou antérieure à cette demande dans la limite de 10 ans) et contre le légataire (art. L.132-8 CASF)¹²⁴.

Les récupérations sur succession sont justifiées par le fait que l'aide sociale soit accordée sans exiger une aliénation des biens du vivant du bénéficiaire de cette aide. Ces récupérations n'ont pas de caractère automatique ; elles sont appréciées au cas par cas « en équité » en fonction de différents critères¹²⁵. L'appréciation porte sur le principe même de la récupération et, le cas échéant, sur son montant. C'est ainsi qu'« en se bornant à rectifier le montant des sommes faisant l'objet de la récupération demandée par le département (...) sans se prononcer sur le bien-fondé de la décision de récupération qui était contestée dans son principe », la Commission centrale d'action sociale a omis de statuer¹²⁶. Cette récupération ne peut être effectuée que dans la limite de l'actif net successoral. Ce dernier correspond « à la valeur des biens transmis par le défunt, déduction faite notamment des dettes à sa charge au jour d'ouverture de la succession, des legs particuliers, des frais funéraires et des droits de

¹²³ E. SERVERIN, Les solidarités familiales à l'épreuve des politiques sociales : aide sociale et soins hospitaliers. Pour un exemple, voir Civ.I, 26.01.82, Bull. , n°37, p.31, RDSS 1982, p.494, note E.ALFANDARI ; voir aussi Cass.civ. I, 18.01.89, Bull. n°14.

¹²⁴ Dans deux arrêts du 04.02.00, le Conseil d'Etat précise que le recours sur un légataire universel venant aux droits du défunt en vertu du testament doit être assimilé au recours sur succession ; la récupération sur legs ne concerne que le legs à titre particulier (Affaires Sanchez et Abadie, Conclusions S.BOISSARD, RDSS 2000, p.568).

¹²⁵ M.BORGETTO, R.LAFORE, Droit de l'aide et de l'action sociales, 4^{ème} Ed., 2002, Domat Droit public ; cf. infra.

¹²⁶ CE 30.03.01, Consorts Rothenberger : récupération sur succession de la somme de 308 536 F. correspondant aux sommes versées au titre de l'aide sociale aux personnes âgées.

mutation »¹²⁷.

Les récupérations sur donation permettent d'éviter « l'appauvrissement » de l'intéressé au profit notamment de parents ou alliés alors même que la collectivité a accordé une aide. Comme les récupérations sur succession, elles n'ont pas de caractère automatique mais sont appréciées au cas par cas, qu'il s'agisse de l'opportunité de la récupération ou de son montant¹²⁸. Cette récupération ne peut être effectuée que dans la limite de la valeur de la donation. Le Conseil d'Etat a précisé que le Code ne faisant aucune distinction selon la nature de la donation, le recours peut être exercé même sur une donation de biens en nue-propriété (art. 949 C.civ.)¹²⁹. Et les juridictions de l'aide sociale ont le pouvoir de « rétablir la nature exacte des actes pouvant justifier l'engagement d'une action en récupération »¹³⁰.

Les récupérations sur les legs sont plus largement ouvertes qu'en matière de succession. Cette différence de traitement entre héritiers légaux (succession) et héritiers institués a suscité un contentieux devant les juridictions d'aide sociale. En se fondant sur les dispositions du Code « éclairées par les débats parlementaires qui ont précédé l'intervention de la loi du 13.07.82 relative aux prestations de vieillesse, d'invalidité et de veuvage, dont l'article 29 est à l'origine de l'introduction du seuil d'exonération visant certaines catégories de prestations d'aide sociale », le Conseil d'Etat a précisé la portée des textes. Selon la Haute juridiction, il n'y a pas lieu de distinguer la situation des héritiers et celle des légataires universels ou à titre universel au motif que ces derniers sont tenus, pour la part léguée, des droits et charges de la succession tout comme les héritiers. Il leur est donc appliqué l'article L132-8 1°) et non 3°) du Code de l'action sociale et des familles¹³¹. En conséquence, aucune récupération ne peut être effectuée si le montant du legs est en deçà du seuil fixé par décret. En revanche, les

¹²⁷ CE 15.10.99, N'Guyen, note PH.L, RDSS 2000, p.140 n°11. S'agissant des frais funéraires, le Conseil d'Etat a précisé que dès lors qu'aucun texte ne permet au département de les limiter à un montant forfaitaire, « ces frais, à moins qu'ils n'aient un caractère excessif, doivent être déduits de l'actif net successoral dès lors qu'ils sont réels et vérifiées » (CE 15.05.02, Dpt Côte d'Or). Voir dans le même sens, CCAS 02.08.02, n°992168, Dpt Loire ; CCAS 24.10.02, n°001729, Dpt Haute-Garonne.

¹²⁸ M.BORGETTO, R.LAFORE, Droit de l'aide et de l'action sociales, 4^{ème} Ed., 2002, Domat Droit public ; cf. infra .

¹²⁹ Dans cette affaire, le Conseil d'Etat a approuvé la décision d'une récupération totale d'une créance d'aide sociale (ACTP) de 68910 F sur une donation d'un montant estimé à 140 000 F (CE 13.01.99, Vedel).

¹³⁰ Voir par exemple CE 18.05.98, Consorts Ducros (requalification en donation de l'utilisation par le fils des sommes perçues par la mère au titre de la pension de vieillesse) ; CE 18.05.98, G.Baque (requalification en donation d'un acte de vente réalisé dans des conditions très favorables pour l'acquéreur et requalification en donation d'un bail à nourriture comportant une disparité flagrante entre l'ampleur des avantages consentis par le bailleur et les charges minimales assurées par le preneur).

¹³¹ CE 04.02.00, Dpt Haute Garonne, voir aussi CCAS 02.07.02, n°000470, Dpt Var.

légataires à titre particulier, qui ne sont pas tenus des dettes de la succession, sont soumis à l'article L132-8 3°) du Code de l'action sociale et des familles, pour lequel aucun seuil de récupération n'a été fixé.

2. Recours à l'encontre des obligés alimentaires

Le Code ne prévoit pas explicitement un tel recours a posteriori contre les débiteurs d'aliments en récupération de sommes versées. La prise en compte de la participation des obligés alimentaires est faite a priori, au moment de la demande d'aide sociale (cf. supra). La collectivité n'a donc en principe rien à récupérer (même en cas d'octroi de l'aide sociale, elle n'a « que versé sa part »). Cependant, outre les recours exercés par les établissements de santé (cf infra), la collectivité peut engager un recours en récupération lorsqu'elle a fait une avance sur dette d'aliments¹³².

Les services de l'aide sociale avancent les fonds et se retournent contre les débiteurs pour récupérer les sommes laissées à leur charge par les commissions d'admission à l'aide sociale. Cette pratique serait courante s'agissant du placement des personnes âgées en établissement. Dans le prolongement, certains auteurs ont plaidé pour la reconnaissance d'un « recours dans l'intérêt de la collectivité » (différent de celui existant dans l'intérêt de l'assisté en cas de carence de celui-ci) reposant sur la technique de la subrogation légale¹³³.

En outre, en matière d'aide médicale d'Etat, les textes prévoient un recouvrement a posteriori des prestations prises en charge « auprès des personnes tenues à l'obligation alimentaire » (art. L253-1 CASF).

II-1.3.b) L'action spécifique des établissements publics de santé en recouvrement des frais engagés (hébergement et soins)¹³⁴

Les établissements publics de santé peuvent exercer un recours en recouvrement des dépenses engagées « contre les hospitalisés, leurs débiteurs, et les personnes désignées par les articles 205, 206, 207 et 212 du Code civil » : ascendants, descendants, gendres et belles-filles, beaux pères et belles mères, conjoints (article L6145-11 Code santé publique - ex L708, L714-38).

¹³² Cf. E. SERVERIN, Les solidarités familiales à l'épreuve des politiques sociales : aide sociale et soins hospitaliers.

¹³³ E.ALFANDARI, Action sociale et aide sociale .

Il s'agit d'une action directe, ouverte contre les débiteurs d'aliments es qualité (et non une simple subrogation dans les droits alimentaires de l'intéressé) exercée lorsque les ressources personnelles de l'intéressé sont insuffisantes et que l'aide sociale a été (totalement ou partiellement) refusée ou n'a pas été sollicitée.

Les dépenses visées correspondent à l'ensemble des prestations délivrées par ces établissements (soins de courte ou longue durée, avec ou sans hébergement). La Cour de cassation a précisé que ce recours est une action alimentaire soumise aux conditions de la dette d'aliments. En conséquence, l'émission d'un état exécutoire mettant à la charge d'enfants la dette de leur parent est manifestement irrégulière. Dès lors que les enfants contestent le principe ou le montant de la dette d'aliments, l'autorité administrative peut seulement saisir le juge aux affaires familiales afin que celui-ci statue. Le débiteur d'aliments est tenu non des dettes de son parent mais de sa seule obligation, fixée notamment eu égard à ses ressources¹³⁵.

II-2. LES JURIDICTIONS D'AIDE SOCIALE

Les décisions rendues par les commissions d'admission à l'aide sociale sont susceptibles de recours exercés devant des juridictions administratives spécialisées : les commissions départementales et la commission centrale d'aide sociale¹³⁶.

¹³⁴ Cf. Avis CE, 28.07.95, Kilou.

¹³⁵ Cass.civ.I, 01.12.87, Bull I, n°314, JCP éd.G, 1988, II, 20952, rapport P.Sargos : le préfet avait émis trois états exécutoires contre 3 enfants correspondants à des frais d'hospitalisation impayés du père, l'aide sociale ayant été refusée ; voir aussi Cass.civ. I 03.03.87, Bull. n°80 : la Cour d'appel avait fait droit à la demande de l'hôpital engagée à l'encontre du fils de la patiente en paiement de la totalité des dépenses en estimant que celui-ci ne peut invoquer les dispositions du code civil pour obtenir une division de la dette en fonction du nombre de débiteurs ou une limitation de celle-ci en fonction de ses ressources. Après avoir rappelé que le recours de l'hôpital « est à la mesure de ce dont les débiteurs sont redevables », la Cour de cassation reproche à la CA d'avoir ainsi statué alors que « il n'y a pas de solidarité entre les débiteurs (...) et le montant de la dette doit être fixé, conformément à l'article 208 CC, en ayant notamment égard aux ressources du débiteur » ; voir également Cass.civ. I, 21.05.97, Bull. n°162.

¹³⁶ Ces juridictions ont fait l'objet d'un récent rapport du Conseil d'Etat : D.LAURENT ET G.BARDOU, « Rapport d'inspection des juridictions d'aide sociale », Conseil d'Etat, 1^{er} semestre 2002. Voir aussi un rapport de l'IGAS : H.STROHL ET JP.BASTIANELLI, « L'utilisateur face aux juridictions sociales », Rapport n°2001004, janvier 2001, sp. pp 20 et ss.

II-2.1. Le cadre juridique

Devant les juridictions d'aide sociale, les différentes parties intéressées peuvent contester l'évaluation globale des ressources du demandeur à l'aide sociale (ressources intégrant les créances alimentaires) d'une part, les décisions relatives à une récupération des créances d'aide sociale sur donation/ legs ou succession d'autre part.

Les commissions départementales d'aide sociale (CDAS) sont le premier degré de juridiction. Il est établi une CDAS au chef-lieu de chaque département, soit 95 commissions sur l'ensemble du territoire. La CDAS est présidée par un magistrat, le Président du TGI ; elle comprend en principe trois conseillers généraux, trois fonctionnaires de l'Etat, un commissaire du gouvernement désigné par le préfet et un secrétaire (rapporteur). La Commission centrale d'action sociale (CCAS) est l'instance d'appel au niveau national des décisions des CDAS. Elle est présidée par un Conseiller d'Etat et comprend plusieurs sections, chacune composée de magistrats (conseillers d'Etat, conseillers de la Cour des comptes, magistrats de l'ordre judiciaire), fonctionnaires ou personnalités qualifiées désignées par le Ministre des Affaires sociales ainsi que des commissaires du gouvernement et rapporteurs. Si la présence d'un commissaire du gouvernement est prévue par les textes, elle n'est obligatoire ni devant la CDAS, ni devant la CCAS. C'est au Président de la formation de jugement qu'il appartient, en opportunité, de décider d'en solliciter les conclusions. Le Conseil d'Etat est juge de cassation des décisions rendues par la CCAS.

L'organisation et le fonctionnement des Commissions départementales et de la Commission Centrale sont prévues par le Code de la famille et de l'aide sociale. Toutefois, ces textes sont imprécis s'agissant des règles de procédure. Selon le Conseil d'Etat, la commission centrale « doit observer toutes les règles générales de la procédure dont l'application n'est pas écartée par une disposition législative formelle ou n'est pas inconciliable avec son organisation »¹³⁷, telles en particulier que le respect du principe du contradictoire¹³⁸ ou la motivation des

¹³⁷ CE 18.05.98 Consorts Ducros.

¹³⁸ CE 09.06.97, Mme Muller, CE 02.02.98, Dpt Saone et Loire; CE 29.07.98, Dpt de la Haute Garonne.

jugements¹³⁹. Sur ce dernier aspect cependant, exigence très relative (cf. infra).

II-2.2. Observations

Certains éléments de contexte ont une influence parfois conséquente sur la manière dont la solidarité familiale est mobilisée dans le cadre de l'aide sociale.

II-2.2.a) Les populations concernées

Les juridictions d'aide sociale traitent de dossiers concernant des catégories particulières de justiciables, marquées par une grande fragilité. Celle-ci est liée à l'âge, au handicap ainsi qu'à une détresse ou précarité sociale (santé, emploi, logement...) et financière. Toutefois, deux catégories de population peuvent être distinguées du point de vue de la mise en œuvre des droits et du contentieux : une population relativement organisée (tissu associatif) et défendue que sont les personnes handicapées et les personnes âgées ; une population isolée et inorganisée, sans accès au droit, que sont les bénéficiaires du RMI et CMU. Cette observation appelle deux remarques. En premier lieu, c'est justement la première catégorie de population qui bénéficie le plus d'exceptions à la mise en œuvre de la solidarité familiale. Les justifications de ces dernières sont-elles exclusivement objectives (telle que le souhait de favoriser le maintien à domicile des personnes âgées et handicapées) ou l'influence des organisations représentant certaines catégories de population se fait-elle ici sentir ?

En second lieu, la complexité des textes et techniques par lesquels est sollicitée la solidarité familiale amplifie une telle inégalité des populations face au système de l'aide sociale.

¹³⁹ CE 15.12.97, Dpt Paris c/ Mme Berthet : le Conseil d'Etat a annulé une décision de la CCAS qui avait réduit le montant de la récupération sur succession décidé par la CDAS en se bornant à indiquer qu'il sera fait une exacte appréciation des circonstances de l'affaire en décidant de récupérer une somme de 200 000 F. sans préciser lesdites circonstances ; voir aussi CE 28.07.99, M. Rahmoune : en énonçant que l'intéressé « dispose de ressources suffisantes pour supporter les frais d'aide médicale qui lui seraient nécessaires », la décision de la CCAS, « qui ne met pas le juge de cassation à même d'exercer son contrôle, est entachée d'une insuffisance de motivation » et doit par conséquent être annulée ; CE 25.11.98, Dpt de la Moselle : cassation pour insuffisance de motivation d'une décision de la CCAS ayant fixé le montant de la récupération à un montant inférieur à celui déterminé par la Commission d'admission et la CDAS « sans toutefois indiquer comment elle parvenait à ce montant ». dans le même sens, CE 27.04.98, M. Boukaryata.

II-2.2.b) Des juridictions en difficulté

Ces juridictions sont méconnues, délaissées et rencontrent des difficultés importantes de fonctionnement tant d'un point de vue matériel (moyens humains, financiers...) que juridictionnel (respect des principes applicables aux juridictions administratives)¹⁴⁰. Sur ce dernier plan, un rapport d'inspection mené par deux magistrats du Conseil d'Etat fait observer en particulier que les résultats en terme de traitement (nombre de dossiers en instance, délais de jugement...) sont obtenus « au prix d'une quasi méconnaissance du fonctionnement juridictionnel ». Il est précisé que « ni dans leur composition, ni dans l'instruction contradictoire des dossiers, ni dans les modalités de jugement ou de notification, les commissions départementales ne se conçoivent comme des juridictions »¹⁴¹. Certains magistrats de la commission centrale ont même indiqué que « compte tenu de la pauvreté des dossiers transmis, de la quasi absence de contradictoire et le plus souvent de la faiblesse de motivation des décisions du 1^{er} degré, ils devaient reprendre l'instruction sans tenir compte du travail des premiers juges »¹⁴². L'exaspération des magistrats transparait parfois jusque dans les décisions rendues¹⁴³.

Il reste que, ainsi que le souligne l'auteur d'une étude réalisée en 2002 par la CCAS sur le contentieux des CDAS¹⁴⁴, ces dernières juridictions apparaissent « tiraillées entre plusieurs exigences contradictoires. Elles assurent d'une part une fonction régaliennne (rendre la justice) dont la bonne exécution relève en dernier ressort du Conseil d'Etat. Cependant, d'autre part, la composition (...), « la matière » (...), les moyens dont elles disposent les rattachent –et les identifient pour les justiciables- non pas à une mission juridictionnelle mais à

¹⁴⁰ Cf les observations des rapports du Conseil d'Etat (D.LAURENT ET G.BARDOU, « Rapport d'inspection des juridictions d'aide sociale », Conseil d'Etat, 1^{er} semestre 2002, sp. pp.11 et ss) et de l'IGAS (H.STROHL ET JP.BASTIANELLI, « L'usager face aux juridictions sociales », Rapport n°2001004, janvier 2001, sp. pp. 33 et ss.).

¹⁴¹ Rapport Conseil d'Etat préc. p.13.

¹⁴² Rapport Conseil d'Etat préc. p.47. Voir aussi p.30. A ces observations, on peut ajouter l'absence des commissaires du gouvernement, pourtant appelés à éclairer la juridiction sur les questions juridiques (rapport préc. p.18).

¹⁴³ « Considérant que le dossier illustre de manière significative la difficulté spécifique du juge d'appel de l'aide sociale, statuant au vu de requêtes introductives autodidactes, de décisions de première instance non motivées et d'une absence de réponse de l'administration aux moyens soulevés devant la juridiction (...) à rendre des décisions prises au vu d'un débat judiciaire effectif des parties », extrait d'une décision rendue par la CCAS le 10.09.01 (n°991462, Verpraet c/ Dpt du Nord).

¹⁴⁴ Etude publiée en annexe du rapport Conseil d'Etat précité.

l'administration »¹⁴⁵.

II-2.2.c) Un contentieux quantitativement résiduel

Le contentieux concernant notre champ de recherche est relativement résiduel (cf. tableau infra). Ainsi, pour l'année 2000, sur 3081 décisions rendues par la Commission centrale, 35 concernent la solidarité familiale ascendante. Et au sein de ce contentieux, une majorité est relative aux récupérations sur succession ou donation/legs (21 affaires sur les 35 précitées). Ceci peut s'expliquer par la pratique observées dans certaines juridictions judiciaires ; le président du Conseil général saisissant le juge aux affaires familiales lorsque les obligés alimentaires contestent la participation laissée à leur charge par la commission d'admission à l'aide sociale ou la proposition de répartition de cette somme entre obligés¹⁴⁶. Dans ces hypothèses en effet, on ne voit pas l'intérêt des obligés de contester devant les juridictions de l'aide sociale la décision de la commission d'admission à l'aide sociale.

Tableau 7. Activité des juridictions d'aide sociale

		1998	1999	2000	2001	2002
Nombre requêtes	CDAS	26449	29027	39300	45000	
	CCAS		3243		2853	
Nombre décisions	CDAS				35000	
	CCAS	2754	2691	3081	3973	
Recours en récupération et répétition - CDAS	En nombre	421	522	585		
	En pourcentage	31%	34%	17%		
	Obligation	4	8	14	2	14
Décisions « solidarité familiale intergénérationnelle ascendante »	alimentaire					
	Récupération	sur 2	13	13	10	13
	donation					
	Récupération	sur 4	2	8	5	6
	succession					
	Total	10	23	35	17	34 (1)

(1) dont une récupération sur legs

¹⁴⁵ C'est d'ailleurs cette analyse qui conduit le rapport du Conseil d'Etat à proposer, parmi les pistes de réforme, la transformation de ces commissions départementales en Commissions administratives locales dépourvues de tout caractère juridictionnel (rapport Conseil d'Etat précité p.47) ; voir aussi rapport IGAS préc., pp.35-36.

¹⁴⁶ Voir, dans le cas du département de Paris par exemple, une pratique de saisine systématique du JAF par le Président du Conseil général afin d'obtenir ce qu'ils dénomment un « titre exécutoire » confirmant la participation à la charge de la famille.

Sources :

Les données des six premières lignes sont tirées des rapport du Conseil d'Etat : (D.Laurent et G.Bardou, « Rapport d'inspection des juridictions d'aide sociale », Conseil d'Etat, 1^{er} semestre 2002) et de l'IGAS (H.Strohl et JP.Bastianelli, « L'utilisateur face aux juridictions sociales », Rapport n°2001004, janvier 2001).

Les données des quatre dernières lignes ont été collectées auprès de la CCAS par les auteurs du présent rapport.

Pour un tableau synthétique des décisions mettant en jeu la solidarité familiale intergénérationnelle ascendante, voir annexe 3.

II-2.2.d) Les caractères du contentieux devant la Commission centrale d'action sociale

1. S'il est peu important quantitativement, le contentieux se révèle en revanche sophistiqué¹⁴⁷, en raison de la complexité même du droit de l'aide sociale et de son environnement institutionnel, alors même que les affaires n'ont pas été judiciairisées par les parties (avocat rare, méconnaissance des règles par les parties et les institutions...)

2. Ce contentieux est peu « normé ». La lecture systématique des décisions de la commission centrale d'aide sociale révèle le caractère très inégal des décisions rendues du point de vue de leurs références aux textes, de leur rigueur sur le plan du droit, ainsi que de leurs motivations¹⁴⁸. On comprend dès lors mieux l'absence d'unité dans les pratiques contentieuses, y compris au sein même de la commission centrale d'aide sociale¹⁴⁹. Cette absence d'unité des pratiques contentieuses rend délicate toute construction jurisprudentielle à prétention normative.

3. En outre, le caractère quasi-confidentiel de sa production (aucune publication entre 1986 et 2001 - tentative d'abonnement au Bulletin de jurisprudence de l'aide sociale, publiés depuis 2001, sans succès depuis 1 an !) alimente un désintérêt des chercheurs et de la doctrine, d'où l'absence de dynamique juridique...¹⁵⁰

II-2.2.e) Les lignes directrices de la « jurisprudence » de la Commission centrale d'action sociale

1. A travers l'étude des décisions rendues par la CCAS entre 1997 et 2002¹⁵¹, on observe une tendance générale selon laquelle la solidarité familiale intergénérationnelle n'est pas contestée dans son principe par la commission centrale d'aide sociale; en revanche, l'effort contributif de la famille se voit souvent allégé par cette juridiction.

¹⁴⁷ Dans le même sens, cf. rapport Conseil d'Etat préc. p.6.

¹⁴⁸ Voir aussi les observations figurant dans « Contentieux en matière sociale – Etat des lieux », FNATH, sept. 1999.

¹⁴⁹ Voir aussi les observations figurant dans le rapport du Conseil d'Etat préc., pp.31, 37 et 39.

¹⁵⁰ Cf. aussi rapport Conseil d'Etat préc. p.31.

¹⁵¹ Cf. tableau en annexe 3.

S'agissant tout d'abord de l'obligation alimentaire (prise en compte par l'aide sociale lors de la demande d'admission), sur 44 décisions de la CCAS, 23 statuaient sur la contestation d'une décision ayant refusé le bénéfice de l'aide sociale soit en raison des capacités contributives suffisantes des obligés alimentaires pour prendre en charge la totalité des besoins du créancier, soit en raison de la carence des obligés lors de la procédure d'admission. Sur ces 23 affaires, la CCAS confirme le refus de l'aide sociale dans seulement 9 cas. La CCAS réforme la décision contestée dans les 14 autres cas. S'agissant de ces derniers, la CCAS décide d'accorder l'aide sociale avec une participation des obligés alimentaires dans 11 dossiers ; et sans aucune participation des obligés alimentaire dans les 3 autres dossiers. L'effort contributif de la famille est donc allégé dans près de 2 dossiers sur 3.

Sur ces 44 décisions de la CCAS, 21 statuaient sur la contestation d'une décision ayant admis l'aide sociale mais en laissant à la charge du ou des obligés alimentaires une participation¹⁵². La CCAS rejette le recours, et par conséquent confirme le principe de la contribution des obligés comme son montant dans 10 dossiers. En revanche, la CCAS révisé à la baisse la contribution des obligés dans 8 dossiers¹⁵³ et supprime toute contribution dans 1 dossier. L'effort contributif de la famille est donc réduit dans près d'un dossier sur deux.

S'agissant ensuite des récupérations sur donation, sur 53 décisions de la CCAS, 50 statuaient sur la contestation d'une récupération décidée par la commission d'admission et/ou la commission départementale d'aide sociale. Sur ces 50 affaires, la CCAS rejette le recours et par conséquent confirme la décision de récupération dans 20 dossiers¹⁵⁴. Dans 14 dossiers, la CCAS maintient le principe de la récupération mais en diminue le montant ; et dans 13 dossiers, toute récupération est écartée¹⁵⁵. Enfin, la CCAS décide d'échelonner ou de reporter l'exécution de la récupération dans deux affaires. Sur ces 50 décisions de la CCAS, 3 statuaient sur la contestation d'une décision de non récupération. La CCAS rejette le recours et donc confirme cette décision dans 2 dossiers ; dans le troisième en revanche, elle décide d'une récupération.

Ainsi dans plus de la moitié des affaires, la CCAS allège là encore le poids de la solidarité familiale.

¹⁵² Deux décisions sont dépourvues d'intérêt ici ; l'une observant qu'il n'y a plus lieu à statuer et l'autre ordonnant un supplément d'instruction.

¹⁵³ Dont 3 dossiers dans lesquels la CCAS s'aligne sur la contribution fixée entre-temps par le JAF.

¹⁵⁴ 20 dossiers auxquels il faut sembler-t-il en ajouter un dans lequel la CCAS semble confirmer le montant initial de la récupération (ce dernier n'étant toutefois pas précisé).

¹⁵⁵ Dans sept cas pour des motifs de droit (tels une question de qualification de l'acte).

S'agissant enfin des récupérations sur succession, sur 29 décisions de la CCAS¹⁵⁶, 27 étaient relatives à la contestation d'une récupération décidée par la commission d'admission et/ou la commission départementale d'aide sociale. Sur ces 27 affaires, la CCAS rejette le recours et par conséquent confirme la décision de récupération dans 8 dossiers seulement. Dans 8 autres dossiers, la CCAS maintient le principe de la récupération mais diminue son montant ; et dans 7 dossiers, toute récupération est écartée¹⁵⁷. Enfin, la CCAS décide de reporter l'exécution de la récupération dans 1 affaire. Sur ces 29 décisions de la CCAS, 2 étaient relatives à la contestation d'une décision de non récupération. La CCAS rejette les recours et donc confirme ces 2 décisions.

Ainsi dans plus de deux tiers des affaires, la CCAS allège là encore le poids de la solidarité familiale.

2. Une appréciation arbitraire ?

S'agissant de l'appréciation des circonstances de fait et en particulier de la situation financière et familiale des parties, comme de la détermination du montant de la contribution familiale (obligation alimentaire ou récupérations), on peut se demander si les décisions de la CCAS ne sont pas empreintes d'un certain arbitraire. D'une part en effet, la CCAS n'exerce pas de contrôle sur les décisions des CDAS mais substitue à ces dernières sa propre appréciation sans expliciter, sauf exceptions, les motifs de la réformation¹⁵⁸. D'autre part, lorsqu'il s'agit de rejeter le recours, la Cour se retranche derrière « l'appréciation souveraine » ou « l'appréciation exacte » de la commission départementale. Mais lorsqu'il s'agit de réformer cette décision de la commission départementale, la Cour fonde son raisonnement sur une appréciation « équitable »¹⁵⁹ des circonstances. Une telle appréciation n'est-elle pas dépourvue de base légale ?

¹⁵⁶ Dont 2 pour lesquelles aucune précision n'est apportée sur la décision qui était contestée et 1 non significative, la CCAS ordonnant un renvoi devant le juge judiciaire.

¹⁵⁷ Dans cinq cas pour des motifs de droit (tels une question de qualification de l'acte).

¹⁵⁸ Sur 8 décisions réformant la participation laissée à la charge des obligés alimentaires (diminution du montant ou suppression de toute contribution familiale), trois ne comportent aucune motivation.

¹⁵⁹ Cf. par exemple notes 72 et 74.

II-3. LE POUVOIR D'APPRECIATION : MOTIVATION ET CRITERES

Les institutions et juridictions de l'aide sociale sont compétentes pour déterminer la participation de l'aide sociale, en tenant compte s'il y a lieu de la participation des obligés alimentaires. De même, elles ont un pouvoir souverain d'appréciation du principe et du montant d'une récupération ; le Conseil d'Etat ne contrôle pas cette appréciation¹⁶⁰. En revanche, la décision des juridictions doit, en principe, être motivée¹⁶¹.

Une distinction s'impose cependant. Le principe de subsidiarité impose que les obligés alimentaires soient sollicités a priori ; l'aide sociale n'intervenant qu'à défaut ou en complément. Le pouvoir d'appréciation ne porte donc pas sur le principe même de la solidarité familiale mais uniquement sur l'étendue de la contribution de la famille : montant laissé à la charge de l'intéressé et de ses débiteurs d'aliments. Par contre, l'opportunité même d'une récupération sur la succession ou donation/legs est librement appréciée ; a fortiori son montant. L'opportunité même de la récupération sur donation, succession ou legs ainsi que son montant sont appréciés au cas par cas, en fonction des circonstances de fait. En effet, « il appartient à la commission d'admission (...) de prendre en considération, pour apprécier le bien-fondé de l'action (en récupération) engagée par la collectivité publique et pour fixer le montant de la récupération l'ensemble des circonstances de fait dont il est justifié pour l'une et l'autre partie à la date de leur décision »¹⁶². En outre, ces instances doivent tenir compte « le cas échéant des recours en récupération qui ont été d'ores et déjà exercés par d'autres collectivités publiques (...) pour le recouvrement des créances d'aide sociale »¹⁶³. En cas de recours contre une décision de la commission d'admission, le pouvoir d'appréciation des juridictions est également étendu. En effet, ainsi que le souligne le Conseil d'Etat, « il appartient aux juridictions de l'aide sociale, eu égard tant à la finalité de leur intervention qu'à leur qualité de juges de plein contentieux, non seulement d'apprécier la légalité de la décision prise par la commission d'admission (...) mais aussi de se prononcer elles-mêmes (...) sur le bien fondé de l'action engagée par la collectivité publique d'après l'ensemble des circonstances de fait dont il est justifié par l'une ou l'autre parties à la date de leur propre

¹⁶⁰ CE 09.12.98, Bogner Kaeufling.

¹⁶¹ Voir infra. L'étude systématique des décisions de la CCAS montre cependant que cette règle est loin d'être respectée, cf. infra.

¹⁶² CE 15.10.99, N'Guyen, PH.L., note, RDDD 2000, p.140, n°11.

¹⁶³ CE 15.10.99, N'Guyen, PH.L., note, RDDD 2000, p.140, n°11.

décision »¹⁶⁴.

Reste à préciser ce pouvoir d'appréciation selon le type de solidarité familiale.

II-3.1. En matière d'obligation alimentaire

Le pouvoir d'appréciation apparaît extrêmement étendu en l'absence de directives et a fortiori de tout barème imposé par le législateur. L'étude systématique des décisions de la CCAS conduit à souligner l'absence d'unité dans la pratique contentieuse. Celle-ci a pu être soulignée s'agissant de question de droit¹⁶⁵ ; elle l'est également s'agissant de l'appréciation des capacités contributives des obligés et de la détermination de leur contribution. L'absence d'unité se double d'une opacité trouvant sa source dans l'absence ou la légèreté de la motivation des décisions.

De nombreuses décisions de la Commission centrale d'action sociale ne comportent aucune motivation, en particulier aucun élément d'appréciation justifiant la détermination de la capacité contributive des obligés alimentaires et le montant de la participation laissée à leur charge.

C'est le cas lorsque la CCAS se contente de confirmer la décision de la CDAS et donc de rejeter le recours. Ainsi, dans une affaire où les obligés contestaient la participation qui leur avait été assignée, la Commission centrale se contente d'énoncer qu'il « résulte de l'instruction que la CDAS a fait une exacte appréciation des ressources de l'ensemble des obligés alimentaires »¹⁶⁶.

De façon plus discutable encore, c'est également le cas alors même que la CCAS annule la décision critiquée et statue à son tour sur la contribution. En témoigne une affaire dans laquelle après avoir décidé « qu'il y a lieu d'admettre Mme (...) au bénéfice de l'aide sociale aux personnes âgées pour la prise en charge de ses frais de placement (...) sous réserve du prélèvement légal sur l'ensemble de ses ressources (...), la Commission centrale énonce qu'il

¹⁶⁴ CE 31.05.02, Consorts Meheut ; cf aussi CE 25.11.98, Dpt Nord ; CE 17.05.99, Dpt Loir et Cher.

¹⁶⁵ Cf par exemple la question de l'identification des obligés alimentaires, voir supra.

¹⁶⁶ CCAS 05.10.99, n°981943, Jacquat c/ Dpt Haut Rhin ; cf. aussi CCAS 26.11.99, n°981636, Dpt Vendée; CCAS 05.04.00, n°982522, Dpt Meuse; CCAS 05.03.02, n°971355, Dpt Haute-Garonne; CCAS 02.08.02, n°015, Dpt Hauts de Seine.

« sera fait une équitable appréciation des circonstances de l'affaire en évaluant à 5000 F le montant total de la participation globale des personnes tenues à l'obligation alimentaire », dont ni le nombre, ni la qualité, ni les capacités contributives ne sont précisés. A fortiori, aucun élément relatif à la détermination du montant au regard desdites capacités n'est apporté¹⁶⁷.

De façon plus surprenante encore, alors qu'une CDAS avait refusé une prise en charge au motif que la contribution familiale ne pouvait être évaluée faute de renseignements sur certains obligés, la Commission centrale a estimé qu'il résulte de l'instruction que « les obligés alimentaires (...) peuvent contribuer par une participation mensuelle évaluée à (...) ». S'agit-il de tous les obligés, y compris donc ceux qui n'ont pas donné d'information et donc en l'absence d'évaluation des capacités contributives ? Ou la Commission centrale a-t-elle obtenu lesdites informations à l'occasion du recours ? Ou a-t-elle statué en considération des capacités contributives des seuls obligés ayant donné les informations ?¹⁶⁸

On relèvera également une affaire dans laquelle la CDAS avait « réparti entre les obligés alimentaires une participation mensuelle de 3000 F aux frais de placement (...) compte tenu des possibilités contributives ». Certains obligés soutenaient qu'ils « sont dans l'impossibilité de faire face au doublement de la participation familiale précédemment fixée à 1638 F par mois ». La CCAS a considéré, sans plus de précisions, « qu'il sera fait une équitable appréciation des circonstances de l'affaire en évaluant à 2500 F le montant » de cette participation ». Ainsi, alors même que la Commission centrale diminue le montant, comme le demandaient les requérants, sans pour autant faire droit totalement à leur demande, aucun élément d'appréciation justifiant cette solution n'est là encore apporté¹⁶⁹.

Dans d'autres dossiers, la motivation apparaît partielle et succincte. En témoigne une première affaire dans laquelle la CDAS avait retenu une participation des obligés alimentaires pour un montant de 1500 F / mois. La CCAS a réformé cette décision et exclu toute contribution familiale en relevant que « deux obligés alimentaires, eu égard à la modestie de leurs ressources et à leur situation familiale, ne sont pas en mesure de contribuer (...) et que le

¹⁶⁷ CCAS 03.02.97, n°951017, Caron le Breton c/ Dpt Val d'Oise; cf. aussi CCAS 29.10.99, n°990811, Vitour c/ Dpt Yvelines : contribution fixée successivement par les commissions d'admission et départementale à 400F puis 1000 F et ramenée à 300 F. / mois par la CCAS, sans aucun élément de justification, et alors même qu'à la période où la CCAS statue, une nouvelle décision de la commission d'admission a accordé l'aide sociale en écartant désormais toute participation des obligés alimentaires ; CCAS 27.03.00, n°980199, 27.03.00 : aucun élément explicitant le montant de 400 F laissé à la charge des obligés.

¹⁶⁸ CCAS 22.06.00, n°981891, Dpt Paris.

troisième obligé « n'a pas fourni les renseignements exigés », ce qui ne peut suffire « dans les circonstances de l'espèce » à priver le demandeur du bénéfice de l'aide sociale¹⁷⁰. Modestie des ressources et situation familiale, celle-ci suggérant sans doute des charges conséquentes, sont les deux seuls paramètres apparents fondant la décision.

On évoquera également un dossier dans lequel, après avoir relevé que les ressources du demandeur « ne lui permettent pas de supporter intégralement les frais de son placement (...), la CCAS énonce que « les obligés alimentaires ne sont pas en mesure de prendre en charge la totalité des frais non couverts par les ressources personnelles de l'intéressée compte tenu que quatre obligés alimentaires perçoivent le RMI, non saisissable ; mais qu'ils peuvent contribuer par une participation mensuelle évaluée à 300 F ». Aucun élément n'est précisé quant au nombre d'obligés et à la capacité contributive de ceux qui auraient d'autres revenus que le seul RMI¹⁷¹.

Dans un autre dossier, il semble que le nombre d'obligés puisse justifier, en lui-même, la contribution puisque pour approuver la décision de refus de prise en charge, la CCAS fait observer que « les obligés alimentaires sont au nombre de quatorze », et que si les trois enfants ne peuvent « à eux seuls » couvrir les dépenses, les « onze petits-enfants », peuvent, « dans leur ensemble (...) assumer » ces frais¹⁷².

Une dernière affaire est particulièrement intéressante à évoquer du point de vue du décalage entre les éléments de fait apportés par les obligés pour contester l'appréciation faite par la CDAS et la motivation de la CCAS statuant sur leur recours. L'aide sociale avait refusé l'admission pour des frais de placement à compter du 22.02.96 en raison des ressources personnelles du demandeur et des « possibilités financières des personnes tenues à l'obligation alimentaire »¹⁷³. Or, avant que la CDAS ne statue, l'un des obligés avait apporté différentes pièces attestant de l'évolution défavorable de sa situation financière (divorce, invalidité et inaptitude) ; il reproche à la CDAS de n'avoir pas pris en compte ces éléments. La CCAS estime qu'il résulte de l'instruction que si les obligés « ne sont pas en mesure de

¹⁶⁹ CCAS 03.11.98, n°972105, Devel c/ Dpt Loir et Cher.

¹⁷⁰ CCAS 02.08.02, n°013, Dpt Vaucluse; sur les conséquences d'une carence des obligés, cf. supra ; voir aussi CCAS 15.11.02, n°982572, Dpt Var (les obligés « font état de ressources modestes qui ne leur permettent pas de contribuer (...) »); CCAS 02.08.02, n°001309, Dpt Paris.

¹⁷¹ CCAS 29.05.97, n°961879, Charton c/ Dpt Var ; voir aussi CCAS 15.01.98, n°961198, Delancray c/ Dpt Yonne; CCAS 25.06.98, n°970447, Henin-Brogniart c/ Dpt Pas de Calais; CCAS 09.12.98, n°97055, Bellet c/ Dpt Ardennes; CCAS 23.04.02, n°000138, Dpt Val d'Oise; CCAS 02.08.02, n°001311 Dpt Vaucluse.

¹⁷² CCAS 14.02.00, n°981913, Dpt Allier; voir aussi CCAS 26.04.01, n°990829, Pignoly c/ Dpt Haute Vienne.

¹⁷³ Décision de la commission d'admission en date du 25.03.96 ; décision confirmative de la CDAS en date du 17.03.97.

prendre en charge la totalité » des frais, « ils peuvent contribuer par une participation mensuelle évaluée à 2600 F », la date d'effet de cette prise en charge étant fixée à la date à compter de laquelle l'évolution défavorable de la situation financière du requérant est attestée¹⁷⁴.

A l'inverse cependant, il faut noter quelques rares décisions qui sont davantage motivées. En témoigne un dossier dans lequel la CDAS avait accordé l'aide sociale « sous réserve d'une participation à hauteur de 7% du prix de journée (...) à la charge » des obligés alimentaires. Le gendre du bénéficiaire de l'aide sociale conteste cette décision en invoquant d'une part « de faibles ressources », d'autre part une « mauvaise gestion du patrimoine de sa belle-mère » incombant à son épouse, « devenue irresponsable depuis la mort accidentelle de leur fils ». Après avoir rappelé que la fixation d'une contribution en pourcentage d'un prix de journée méconnaît les dispositions du code civil, la Commission centrale fixe à 400 F / mois la participation des obligés en relevant que d'une part la créance¹⁷⁵ est de 2941 F, d'autre part les ressources des obligés (le requérant et son épouse), retraités, sont de 7550 F / mois¹⁷⁶. Au regard des autres décisions, la motivation paraît ici conséquente. Il reste qu'en l'absence de toute précision sur les charges de ces obligés, la décision ne permet pas d'appréhender précisément le raisonnement des magistrats.

Dans une autre affaire, deux obligés contestaient, « compte tenu de leur situation financière », la décision de la CDAS ayant retenu une participation des obligés à hauteur de 2000 F / mois. Pour faire droit à leur recours et réformer la décision critiquée en retenant une participation de 700 F / mois, la CCAS relève « qu'il n'y a pas seulement deux obligés alimentaires mais sept obligés » et « qu'en 1993 », année de la décision de la commission d'admission, « la situation financière » de l'un des obligés « révèle un déficit », « qu'il a de nombreuses dettes à payer » et un « fils en grande difficulté sociale » ; tandis que le second requérant « est handicapé à la suite d'un accident »¹⁷⁷.

Exception confirmant la règle, une décision dans laquelle la CCAS fait preuve d'une rigueur inattendue mérite d'être évoquée. La CCAS était saisie d'un recours contre une décision ayant admis une personne âgée au bénéfice de l'aide sociale sous réserve « d'une participation

¹⁷⁴ CCAS 18.01.99, n°972493, Piano c/ Dpt Seine St Denis .

¹⁷⁵ Coût du placement – ressources personnelles de l'intéressée.

¹⁷⁶ CCAS 20.09.01, n°991774, Chany c/ Dpt Lot.

¹⁷⁷ CCAS 28.04.00, n°972143, Dpt Essonne.

mensuelle de l'ensemble des obligés alimentaires évaluée à 1400 F ». La requérante, fille du demandeur à l'aide sociale, soutenait que cette participation excédait ses possibilités et que seul son fils, parmi les cinq petits-enfants, avait été mis à contribution. En effet, la Commission départementale n'avait fait figurer dans sa décision¹⁷⁸ « que deux noms non assortis de chiffres alors qu'il ressort des éléments du dossier qu'il y a huit obligés alimentaires ». En conséquence, la CCAS décide qu'il « sera procédé à un supplément d'instruction faisant apparaître les ressources de l'ensemble des obligés alimentaires »¹⁷⁹.

II-3.2. En matière de récupération

En la matière, la teneur des décisions est différente, en raison de l'objet des procédures. En effet, le département a légalement le droit d'exercer un recours en récupération de sa créance. Selon le décret du 4 mai 1961, il appartient alors à la commission d'admission de fixer le montant des sommes à récupérer. Il s'en déduit qu'il appartient alors à la commission d'admission, puis aux juridictions de l'aide sociale, de tenir compte de circonstances de fait pour modérer, le cas échéant, la récupération à laquelle l'administration entend pourvoir. Ce pouvoir de modération les autorise à diminuer le montant ou décider la remise de la dette d'aide sociale ou encore le cas échéant à reporter son exécution.

D'une façon générale, on observe que la CCAS est saisie d'un recours formé contre une décision autorisant le conseil général à récupérer tout ou partie de sa créance sur une succession, une donation ou un legs¹⁸⁰. Dans la très grande majorité des contentieux, qui concerne d'ailleurs des récupérations sur donation¹⁸¹, la Commission d'admission à l'aide sociale autorise le recouvrement de la totalité de la créance, dans la limite du montant de la donation ou de l'actif net successoral ; tandis que la CDAS confirme cette première

¹⁷⁸ Rubrique « Proposition de répartition de la participation entre les débiteurs alimentaires »

¹⁷⁹ CCAS 04.07.97, n°961126, Royer-Duvernois c/ Dpt Cote d'Or.

¹⁸⁰ Sur l'ensemble des décisions étudiées, seules deux portaient sur un legs fait par le bénéficiaire de l'aide sociale, sans apporter d'éclairage sur le pouvoir d'appréciation des magistrats quant à l'étendue de la solidarité familiale (CCAS 27.08.97, n°952242, Dpt Haute-Garonne ; CCAS 02.07.02, n°000470, Dpt Var). Ne seront donc étudiées ici que les récupérations sur donation et succession.

¹⁸¹ Cf. tableau annexe 3.

décision¹⁸². L'objet du recours formé devant la CCAS est donc d'obtenir une modération, voire une remise ou un report de la dette. Le pouvoir des juridictions de l'aide sociale s'exerce donc sur l'opportunité même de la récupération d'une part (remise de la dette), son montant d'autre part (la récupération pouvant n'être que partielle), ses modalités enfin (report dans le temps de la récupération)¹⁸³.

Dans une telle configuration, les décisions rendues par la Commission centrale d'action sociale sont dès lors davantage motivées, sauf lorsque cette dernière rejette le recours. Dans ce cas, elle ne livre aucun élément d'appréciation¹⁸⁴. En revanche, lorsqu'elle use de son pouvoir de modération, elle explicite davantage les éléments de fait justifiant en l'espèce, la décision. Souvent, cette motivation est cependant succincte ; d'une part l'appréciation de la situation financière du requérant, l'un des critères de modération, n'est jamais précisée¹⁸⁵ ; d'autre part, la détermination du montant de la récupération, lorsque celui-ci est révisé par la Commission centrale, n'est pas davantage explicitée.

II-3.2.a) Observations générales

Quelques caractéristiques communes à l'ensemble du contentieux sur les récupérations peuvent être soulignées.

1. Appréciation des circonstances de fait à la date où le juge statue

Le juge doit prendre en compte la situation des intéressés, telle leur situation financière, au jour où il statue. C'est ce qu'a rappelé le Conseil d'Etat à l'occasion d'un dossier dans lequel

¹⁸² Pour les exceptions à cette règle : cf. CCAS 28.02.00, n° 972104, Desclercs c/ Dpt Loir et Cher (limitation par la CDAS du montant de la récupération à 60035 F. alors que la créance d'aide sociale s'élevait à 108087 F. et que la donation était d'un montant de 100035 F.) ; CCAS 07.07.99, n°940555, Boulay c/ Dpt Seine et Marne et CCAS 22.12.00, n°971888, Dieval c/ Dpt Val d'Oise (exonération de récupérations sur succession fondée sur la charge effective et constante de la personne bénéficiaire de l'aide sociale) ; CCAS 23.04.02, n°000313, Dpt Hérault ; CCAS 13.03.02, n°000262, Dpt Hérault ; CCAS 02.07.02, n°000462, Dpt Hérault ; CCAS 02.07.02, n°001040, Dpt Hérault ; CCAS 31.10.02, n°001889, Dpt Hérault.

¹⁸³ D'ailleurs, les textes prévoient que « la commission d'admission peut décider de reporter la récupération en tout ou partie au décès du conjoint vivant ».

¹⁸⁴ Cf. par exemple CCAS 23.03.00, n°982534, Faure c/ Dpt Puy de Dome : « aucune circonstance n'est de nature en l'espèce à faire échec au droit reconnu légalement au département de procéder à la récupération (...) » ; CCAS 31.03.00, n°980559, Aftis c/ Dpt Haute Saone : la CDAS « a fait une exacte appréciation des circonstances de l'affaire en décidant la récupération (...) » ; CCAS 02.05.00, n°982570, David c/ Dpt Var : la CDAS « n'a pas fait une inexacte appréciation des circonstances de l'affaire en décidant la récupération (...) ».

la commission centrale d'aide sociale avait annulé une décision de récupération sur donation car il n'était pas établi qu'à la date de la décision de récupération, les sommes provenant de la vente du bien étaient toujours à la disposition de la donataire. Or « en se plaçant à la date de la demande de récupération pour apprécier si (la donataire) était en mesure de satisfaire à cette demande, sans rechercher l'existence éventuelle d'éléments postérieurs susceptibles d'avoir eu une incidence sur la situation financière de l'intéressée, la commission centrale d'aide sociale a commis une erreur de droit »¹⁸⁶.

2. Les critères

Plusieurs critères sont mobilisés par les magistrats pour décider d'une remise de la dette, ou d'une modération de son montant ou encore d'un report dans le temps de la récupération. On peut relever trois catégories.

En premier lieu est prise en compte la situation financière et familiale (en terme de charges) du requérant. Il s'agit de déterminer si cette situation constitue objectivement un obstacle à la récupération de la somme demandée, celle-ci pouvant être alors « ajustée » aux capacités financières du foyer du donataire ou de l'héritier.

En second lieu, sont prises en compte les caractéristiques de l'acte. Ce critère ne concerne que les récupérations sur donation. Celles-ci ont en effet été envisagées par le législateur afin d'éviter un appauvrissement volontaire du bénéficiaire de l'aide sociale, au détriment de la collectivité publique. Il s'en déduit que l'absence d'avantage direct procuré par l'acte au donataire peut justifier une modération.

En troisième lieu, sont mobilisés différents éléments relevant d'une appréciation en terme d'équité : tels le comportement des héritiers ou donataires à l'égard du bénéficiaire de l'aide

¹⁸⁵ Quelques rares exceptions confirment la règle, cf. supra.

¹⁸⁶ Prise en charge par l'aide sociale de frais de placement pour un montant de 48600 F entre le 05.07.91 et le 31.03.92 – donation par la bénéficiaire de l'aide sociale à sa fille d'une maison le 17.04.90 vendue le 29.03.91 pour 470 000 F – décision par la Commission d'admission d'une récupération totale de l'aide sur la donation le 19.05.92 (CE 25.11.98, Dpt du Nord). Cette règle peut jouer en défaveur des personnes à l'encontre desquelles la récupération est recherchée : voir par exemple CE 21.02.00, Mme Couteau : la commission d'admission avait autorisé, par décision du 06.07.93, la récupération sur les biens ayant fait l'objet d'une donation entre le bénéficiaire de l'aide sociale et sa fille (19.10.83) au titre d'une partie du montant de l'ACTP (versée entre le 01.07.88 et le 30.06.93). Le Conseil d'Etat précise que « ni la circonstance que (la donataire) devait, à la date à laquelle a été autorisé le recours en récupération, rembourser deux emprunts qui sont aujourd'hui arrivés à leur terme, ni celle qu'elle aurait aidé financièrement son père postérieurement à la donation, ni enfin le fait qu'elle n'aurait pas été informée de ce que le département pouvait exercer un recours en récupération (...) ne sont en l'espèce de nature à justifier la réformation de la décision de la commission d'admission à l'aide sociale ».

sociale¹⁸⁷, mais aussi la négligence du département, caractérisée par le délai excessif entre la succession et la récupération, comme une mise en balance des intérêts de la collectivité au regard de l'usage fait des sommes en cause (donation, héritage).

S'agissant précisément des récupérations sur donation, la CCAS a précisé que « dans l'exercice du pouvoir de modération (...) il appartient aux commissions d'admission à l'aide sociale sous le contrôle du juge de l'aide sociale de tenir compte respectivement de l'ensemble des éléments de fait existant aux dates de leurs décisions et notamment des modalités de la donation, de la situation financière du donataire et de l'aide financière et morale apportée au donateur »¹⁸⁸.

Dans certains cas, l'un des critères justifie à lui seul la modération ; tel est le cas de la situation financière qui, à elle seule, peut justifier la modération ou la remise de toute dette. Le plus souvent cependant, plusieurs critères sont combinés.

On peut relever ainsi une hiérarchie dans les critères d'appréciation mobilisés par les magistrats. Le critère prédominant est la situation financière et familiale des bénéficiaires de la succession ou donation ainsi que, dans la même logique, les caractéristiques de l'acte (en terme d'appauvrissement / enrichissement). Les critères relevant du registre de l'équité, et en particulier le comportement des parties, constituent des critères résiduels qui ne justifient pas à eux- seuls, sauf exception, la modération.

En outre, l'appréciation de certains magistrats paraît plus restrictive, comme en témoigne un extrait de conclusions soutenues dans une affaire. En effet, « seule serait de nature à être prise en considération une situation de précarité ou de difficulté » pour appuyer une demande d'exonération ou de modération d'une récupération sur succession¹⁸⁹.

D'une façon générale là aussi, comme en matière d'obligation alimentaire, l'absence d'unité du contentieux est nette.

¹⁸⁷ Dans la logique d'ailleurs des textes qui, pour les personnes handicapées, prévoient une exonération des personnes ayant assumé la charge effective et constante du bénéficiaire de l'aide sociale.

¹⁸⁸ CCAS 28.12.99, n°971560, Dpt Allier.

3. Raisonement

Si les magistrats raisonnent au cas par cas, en considération des éléments de fait apportés dans le débat et ordonnés autour de quelques directives (les critères), l'appréciation suppose de mettre en balance d'un côté la situation du requérant, de l'autre le montant de la récupération, enfin le montant de la créance de l'aide sociale. Précisément, s'agissant des donations, la CCAS a affirmé que « le pouvoir de remise ou de modération du juge de l'aide sociale (...) doit s'exercer à l'égard de chaque donataire compte tenu du montant de la donation qui lui est attribuée, comparé à celui des prestations récupérables et de sa situation notamment financière »¹⁹⁰.

Ainsi, alors que des enfants, donataires, invoquaient le caractère vulnérable de leur situation financière, la CCAS leur a opposé l'absence d'éléments suffisants justifiant la modération « compte tenu par ailleurs du montant modéré de la récupération au regard du montant des prestations servies »¹⁹¹.

La règle vaut également en matière de récupération sur succession. C'est ainsi que pour rejeter un recours, la CCAS avait relevé en particulier que « les sommes que le département est en droit de récupérer sont de beaucoup supérieures au montant de la succession »¹⁹².

4. La répartition entre les intéressés

En matière de succession, lorsque plusieurs héritiers sont concernés, le montant total de la récupération demandée par le département est réparti en fonction des parts de chacun dans l'actif net successoral. S'agissant des donations, la répartition doit être faite en fonction des

¹⁸⁹ Conclusions ss CE 30.06.99, Cabanne. ; cf. en ce sens par exemple CCAS 27.06.96, Dpt Loire-Atlantique, n°951036 : récupération sur une donation quand bien même celle-ci, effectuée en nue-propiété, ne procurait pas aux donataires de revenus supplémentaires ; CCAS 05.03.01, n°981969, Ramadier c/ Dpt Hérault : la CCAS relève que si la requérante « fait état de l'aide qu'elle a apporté à » la donatrice, sa mère, « elle ne fournit aucun élément sur la situation financière de son foyer à la date de la présente décision » ; « dans ces conditions, il n'y a pas lieu (...) à remise ou modération de la créance d'aide sociale ».

¹⁹⁰ CCAS 05.12.00, n°990879, Hell et a/ c/ Dpt Haut Rhin ; voir aussi CCAS 02.07.02, n°000462, Dpt Hérault : « il y a lieu, compte tenu de la valeur des biens donnés (environ 892 euros), de celle des prestations avancées par l'aide sociale (...) et des revenus » de la requérante, de remettre la dette (les magistrats relevant la « modicité de ses ressources » d'un montant de 5000 F environ par mois avec la charge de son fils)

¹⁹¹ CCAS 05.12.00, n°982006, Poursat c/ Dpt Haute Vienne : récupération sur donation de 70 000 F. soit 35 000 F pour chaque donataire ; la décision ne précise pas la montant de la créance d'aide sociale. Voir aussi CCAS 05.03.01, n°981566, Boyer c/ Dpt Haute Garonne (« il n'y a pas lieu, compte tenu du montant des prestations récupérées, du montant de la donation et des revenus du ménage, (...) de remettre ou modérer la créance »); CCAS 02.07.02, n°001040, Dpt Hérault ; voir aussi mais dans l'autre sens, CCAS 13.03.02, n°000262, Dpt Hérault (la remise est décidée au vu de la faiblesse des ressources financières, « nonobstant le montant modique de la créance recherchée (12900 F) »).

¹⁹² CCAS 04.11.97, n°970803, Mackowiak c/ Dpt Nord : récupération sur la totalité de l'actif net successoral soit 120000 F pour une créance d'un montant de 1 562130 F.

parts et nombre du seul nombre des donataires¹⁹³. C'est donc du point de vue de l'apport au patrimoine du bénéficiaire de la donation ou de la succession que le montant de la récupération est déterminé.

A première vue, la logique est ici différente de celle retenue en matière d'obligation alimentaire. En effet, s'agissant de la contribution des obligés alimentaires décidée par l'aide sociale lors de l'admission, la répartition entre obligés tient compte, en principe, de la capacité contributive et donc des ressources et charges de chacun des obligés.

Cependant, par l'exercice de leur pouvoir de modération, les juridictions de l'aide sociale nuancent cette règle, en se rapprochant de la logique des obligés alimentaires. En effet, ce pouvoir s'exerce à l'égard de chacun des bénéficiaires de la donation ou de la succession. La CCAS est ainsi tenue d'examiner la situation de chacun et, le cas échéant, de modérer la récupération ou de remettre la dette à l'encontre de tout ou partie des intéressés. Une situation personnelle différente peut alors justifier une décision de récupération différente. Ainsi dans une affaire qui concernait une donation faite par la bénéficiaire de l'aide sociale à ses deux enfants, la CCAS énonce que « le pouvoir de remise ou de modération (...) doit s'exercer à l'égard de chaque donataire compte tenu du montant de la donation qui lui est attribuée, comparé à celui des prestations récupérables et de sa situation notamment financière (...) ». Or en l'espèce, si le premier enfant, « compte tenu de ses salaires, de ses charges et de l'aide de fait de sa concubine », peut s'acquitter du montant demandé, le second enfant en revanche justifie, compte tenu « des capacités financières de son foyer » une modération de la récupération (montant divisé par deux)¹⁹⁴.

En revanche, la CCAS s'interdit de prendre en considération les relations personnelles entre les donataires pour répartir les sommes à récupérer¹⁹⁵.

¹⁹³ CCAS 29.08.01, n°991486, Thierry et a/ c/ Dpt Territoire de Belfort : une donation avait été répartie en 8 parts, 5 enfants ayant bénéficié d'une part et un enfant de 3 parts. La commission d'admission et la CDAS avait réparti également le montant de la récupération entre les 6 donataires. La CCAS réforme en assignant un montant de récupération au prorata des parts.

¹⁹⁴ CCAS 05.12.00, n°980879, Hell et a/ c/ Dpt Haut Rhin ; voir aussi CCAS 28.04.00, n°971585, dpt Haut Rhin : la CCAS exonère de la récupération l'un des deux enfants bénéficiaires, en raison de l'absence « d'avantage direct et présent » (nue-propriété) et d'une « situation financièrement peu aisée et socialement digne d'intérêt ».

¹⁹⁵ CCAS 29.08.01, n°991486, Thierry et a/ c/ Dpt Territoire de Belfort.

II-3.2.b) Les récupérations sur donation

La décision de la CCAS –remise de dette, modération de son montant, report de son exécution- est fondée sur trois critères, cumulatifs ou non : la situation familiale et personnelle du donataire, la nature de l'acte et « l'équité ».

1. La situation financière et familiale

La situation financière et familiale peut justifier une remise totale de dette. C'est ainsi que dans une affaire qui concernait la récupération de sommes versées au titre de l'ACTP sur une donation dont avaient bénéficié les six enfants de la bénéficiaire de l'aide sociale¹⁹⁶, la commission d'admission avait admis le principe de la récupération mais en limitant son montant au tiers de la valeur de la donation. Saisie par le département, la CDAS portait le montant de la récupération effectuée à l'encontre des six enfants à la totalité de la donation. La CCAS annulait cette décision et écartait toute récupération sur un motif de droit¹⁹⁷. Après avoir à son tour annulé cette décision pour erreur de droit, le Conseil d'Etat a estimé « qu' il résulte de l'instruction que la situation financière de MM (...) et Mme (...) » (trois enfants ayant fait appel de la décision de la CDAS) « ne leur permet pas de participer au remboursement de la dette d'aide sociale »¹⁹⁸.

Encore faut-il que les requérants apportent des éléments tangibles de leur impossibilité à faire face au recouvrement¹⁹⁹.

La situation familiale et financière du donataire peut également fonder une décision de modération du montant de la récupération. Ce critère est en effet fréquemment retenu pour

¹⁹⁶ Donation dont la valeur était évaluée à 56787 F.

¹⁹⁷ Elle considérait que l'acte était une succession, échappant ainsi à toute récupération en vertu des règles d'exonération en matière d'ACTP.

¹⁹⁸ CCAS 18.03.99, n°980158 et CE 28.07.00, Dpt Hérault c/ Mme Paysan et a/ ; voir aussi CCAS 13.03.02, n°000262, Dpt Hérault : la CCAS approuve la CDAS d'avoir décidé qu'il y avait lieu de remettre la récupération sur donation à l'encontre des deux enfants de la donatrice après avoir relevé que l'un « perçoit à l'heure actuelle des revenus mensuels de l'ordre de 620 euros (4100 F) » et l'autre perçoit « une pension d'invalidité d'un faible montant » ; CCAS 02.07.02, n°001040, Dpt Hérault : la remise est accordée par la CCAS qui relève que la requérante n'a « d'autres revenus que le RMI » et que « les capitaux perçus lors de la succession de sa mère et du versement du capital procédant du contrat d'assurance vie ont été employés en grande partie à des travaux de remise en état du logement social qu'elle occupe, apparemment non assuré par l'organisme bailleur ».

¹⁹⁹ Cf. par exemple CCAS 31.10.02, n°001889, Dpt Hérault : la requête contre une récupération de 2009 euros sur donation est rejetée aux motifs que le donataire, « qui est veuf, perçoit des revenus de pensions d'environ 1600 euros par mois » et que s'il « est fait état de charges importantes, il ne fournit pas son avis d'imposition » tandis que « le dossier ne donne pas d'éléments sur sa situation patrimoniale ».

justifier une modération, parfois comme unique critère. C'est ainsi que, s'agissant d'une donation faite par un couple bénéficiaires de l'aide sociale à leur petit-fils, la CCAS a divisé par deux le montant de la récupération en relevant que « la situation du foyer de (...) était précaire compte tenu des ressources et des charges »²⁰⁰.

Une rare décision apporte même des éléments d'appréciation des capacités financières du foyer ; la CCAS relève en effet des ressources d'environ 8500 F par mois (salaire du mari de la donataire), « charges courantes (nourriture, vêtements, électricité, eau gaz, téléphone, etc...) » et des « charges diverses de 3500 F /mois », justifiées « de façon circonstanciée ». Dès lors, en proposant de rembourser la moitié de la somme réclamée, soit 24732 F, la donataire « n'a pas fait une insuffisante appréciation des capacités financières de son foyer » quand bien même cette récupération ne sera fait qu'au décès de l'époux de la donatrice, époux demeurant dans le bien donné²⁰¹.

Le critère de la situation financière du donataire est parfois combiné avec d'autres éléments. Dans la logique de la situation financière du donataire sont parfois retenues les charges occasionnées par la donation ou l'usage qui est fait du bien et les incidences financières qui résulteraient alors de la récupération. C'est ainsi que s'agissant des charges, la CCAS a estimé, dans une affaire qui concernait la récupération d'une créance de 142965 F sur la donation d'un bien d'une valeur de 150000 F, qu'il « y a lieu de tenir compte de la situation modeste (du donataire), retraité, qui a dû faire face à la liquidation du fonds de commerce de son épouse, se résoudre à la vente de sa propre maison (.....) pour faire face à des difficultés financières par suite de chômage et engager des travaux de réfection de la maison donnée par ses parents (...). La modération apparaît cependant faible, eut égard aux éléments de motivation²⁰². Quant à l'usage et l'incidence financière de la récupération, il est clairement relevé dans une autre affaire. En effet, pour justifier la modération de près de la moitié du

²⁰⁰ CCAS 18.04.00, n°951796, Dpt Loire-Atlantique : récupération de 30000 F au lieu de 62068 F (correspondant à la créance) sur une donation de 120000 F ; cf. aussi CCAS 22.07.02, n°992728, Dpt Dordogne : le montant de la créance recouvrable est réduit de 16980 à 12000 euros (sur une donation de 24437 euros) en raison de la « situation financière précaire » de la donataire et de sa situation familiale (« l'enfant dont elle a la charge »).

²⁰¹ CCAS 05.12.00, n°980879, Hell et a/ c/ Dpt Haut Rhin ; voir aussi CCAS 21.02.02, n°000272, Dpt Val d'Oise : pour rejeter le recours contre une décision de récupération d'une créance de 157007 F sur une donation de 225000 F, la CCAS relève que la donataire « a un revenu brut fiscal avant toute déduction d'environ 94600 F ; qu'elle perçoit des revenus certes modiques des capitaux mobiliers, qu'elle ne fournit aucun élément sur sa situation patrimoniale » et quelle « n'a pas de personne à charge ».

²⁰² CCAS 29.10.99, Dpt Allier, n°982469 : 100000 F de récupération au lieu de 142965 (créance) ; dans le même sens CCAS 29.10.99, Giolat c/ Dpt Allier, n°982468 (le montant de la récupération est divisé par trois en considération des « situations très modestes » des donataires, de leur âge (70 et 67 ans) et des « frais engagés par ces derniers »).

montant de la récupération, la CCAS relève que « l'habitation qui a fait l'objet de la donation est habitée par le requérant dont la situation est modeste » ; en conséquence le montant des sommes réclamées « obligerait ce dernier à vendre la dite habitation »²⁰³.

2. Les caractéristiques de l'acte

L'absence d'avantage direct procuré par l'acte au donataire peut justifier une décision de remise de la dette.

Ainsi dans une affaire, le département demandait la récupération sur une donation faite par la bénéficiaire de l'aide sociale à sa fille et qui consistait en la moitié de la nue-propriété d'une maison, tout en conservant l'usufruit (l'autre moitié était déjà propriété de la fille depuis la mort de son père). La commission d'admission avait autorisé la récupération. La Commission centrale d'action sociale avait annulé cette décision mais sur un motif erroné. Le Conseil d'Etat considère en effet que « la donation représentait un avancement d'hoirie (...) ; qu'elle n'a pas eu pour effet, contrairement à ce que soutient le département « un appauvrissement volontaire » de la bénéficiaire de l'aide sociale, « celle-ci ayant continué à percevoir les loyers du bien donné tout en étant déchargée des grosses réparations et des charges non locatives ; que, par suite et dans les circonstances de l'espèce, la donation consentie ne pouvait ouvrir droit à récupération (...) »²⁰⁴. Les conclusions dans cette affaire sont particulièrement intéressantes. Elles précisent en effet qu'il faut procéder à une appréciation en droit et en fait pour déterminer « si la récupération est opportune ou non et avant tout si elle est ou non équitable » ; en l'espèce, « ce nous paraît évidemment ne pas être le cas ». D'une part, il n'y a pas d'enrichissement du donataire car avec la seule nue-propriété, elle a supporté toutes les charges du nu-propriétaire alors que sa mère qui avait l'usufruit percevait les loyers. D'autre part, la clause d'inaliénabilité du bien figurant dans l'acte de donation empêchait le donataire de disposer du bien et donc d'avoir le cas échéant des liquidités. Enfin, s'il n'y avait pas eu donation, la fille aurait été exonérée de l'action en récupération puisque l'actif successoral est inférieur au seuil de récupération, il y a une descendance directe entre donataire et donateur ; la fille s'est occupée de sa mère ». La donation a en réalité été faite « par souci de simplification et sans doute pour que justement la fille prenne à sa charge des dépenses que sa mère ne pouvait plus assumer ». « De ce contexte d'ensemble, il résulte que l'action en

²⁰³ CCAS 24.06.98, n°962409, Mostacchi.

²⁰⁴ Le département demandait la récupération de sommes avancées au titre de l'ACTP (67 000 F. versée entre novembre 1989 et janv. 1993) sur une donation évaluée à 171 000 F faite par la bénéficiaire de l'aide sociale à sa fille en novembre 1992 (CE 17.05.99, Dpt de Loir et Cher).

récupération ne devait pas être poursuivie ».

Le même raisonnement a été adopté par la CCAS s'agissant d'une donation « assortie d'une clause interdisant aux donataires d'aliéner les biens cédés avant le décès des deux donateurs qui conservent d'ailleurs l'usufruit »²⁰⁵. Il est curieux d'observer qu'en l'espèce, la clause a justifié la remise de toute dette alors que dans une autre affaire, une clause de même nature n'a justifié que l'étalement dans le temps de la récupération²⁰⁶.

Ce critère des caractéristiques de l'acte est parfois combiné avec celui de la situation financière. C'est ainsi que dans un dossier, la CCAS a retenu les caractéristiques de l'acte ainsi que les « ressources modestes » pour considérer que « dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu à récupération »²⁰⁷.

Cette même combinaison fonde les rares décisions relatives à un report de l'exécution de la récupération. Dans une affaire qui concernait une récupération sur donation exercée à l'encontre des enfants du bénéficiaire de l'aide sociale, les magistrats du Conseil d'Etat relèvent que « la donation partage (...) porte uniquement sur la nue-propriété de la maison d'habitation de leur père » ; en outre, « ce bien, dont la mère des requérants est l'usufruitière, ne peut être ni aliéné, ni hypothéqué » ; enfin, « la situation financière des requérants est modeste ». En conséquence, alors que la CDAS avait décidé la récupération de la dette d'aide sociale de 101 482 F au décès du conjoint survivant, le Conseil d'Etat réduit la somme récupérée à 7500 euros (soit 49196 F) et confirme le report de l'exercice de cette récupération au décès de la mère des requérants²⁰⁸. De même, s'agissant d'une donation de biens d'une valeur de 270000 F, il est relevé qu'une « clause d'inaliénabilité (...) ne permet pas du vivant de la donatrice la récupération d'un capital » alors même que les ressources du donataire « ne lui permettent pas de verser la somme demandée ». Celle-ci, d'un montant de 156328 F (correspondant à la créance d'aide sociale) est fixée par la CCAS à « 20 000 F par an ». Curieuse manière de décider un report sous forme d'échelonnement dans le temps des

²⁰⁵ CCAS 07.07.99, n°962488, Madelin c/ Dpt Haute-Savoie.

²⁰⁶ Cf infra.

²⁰⁷ CCAS 17.02.97, n°960267, Bassalade c/ Dpt Gard : donation d'un bien d'une valeur de 42500 F en nue-propriété par la mère, bénéficiaire de l'aide sociale, à sa fille ; le père occupant de surcroît encore ces biens ; dans le même sens, CCAS 28.04.00, n°971585, Dpt Haut-Rhin (« aucun avantage direct et présent résultant de la donation » ainsi que situation du donataire « financièrement peu aisée et socialement digne d'intérêt »).

²⁰⁸ CE 31.05.02, Consorts Meheut ; voir aussi CCAS 05.12.00, n°980879, Hell et a/ c/ Dpt Haut Rhin (report jusqu'au décès de l'époux de la donatrice, qui demeure dans le bien donné) ; CCAS 05.12.00, n°980834, Testud c/ Dpt Drôme (report au décès du conjoint donateur survivant, mais sans aucune motivation explicite).

versements, la somme totale dû n'étant pas modifiée²⁰⁹.

3. L'appréciation « en équité »

Aux critères de la situation financière ou des caractéristiques de l'acte s'ajoutent parfois des considérations sur le registre de l'équité, tel le comportement des parties, la mise en balances des intérêts de la collectivité publique...

C'est ainsi que pour écarter le récupération, la CCAS avait relevé en premier lieu, avec nombre de détails, les « nombreux sacrifices » faits par la donataire (fille de la bénéficiaire de l'aide sociale) en raison d'une importante aide tant matérielle que morale. S'y ajoutait le montant de la donation (412000 F), ses caractéristiques (réserve d'usufruit) ainsi que le montant de la créance (86208F), «   comparer » précise la CCAS « au coût d'un placement pour la collectivité durant de nombreuses années »²¹⁰.

Ce critère est même parfois seul en cause pour justifier une décision de remise de la dette d'aide sociale. C'est ainsi que la CCAS souligne dans un dossier qu'une telle remise « aurait été fondée » dès lors que la donataire « a assisté sa mère, sévèrement handicapée, au-delà, clairement, de ce que justifiait l'exercice normal de son obligation alimentaire ». Cette observation est d'autant plus intéressante qu'elle a, en l'espèce, aucune portée. Le litige portait en effet sur une somme provenant d'un contrat d'assurance vie. Or la CCAS n'a pas requalifié ce contrat en donation déguisée ; en conséquence le département ne pouvait exercer aucune r cup ration²¹¹. On relèvera également une autre affaire dans laquelle la remise de la dette est décidée en raison exclusivement du « dévouement » de la donatrice «   l'égard de sa mère, qui a excédé clairement ses obligations comme obligée alimentaire »²¹².

Ce critère du comportement des parties peut également, seul ou combiné avec celui de la situation financière, justifier une modération de la récupération.

C'est ainsi que s'agissant d'une récupération sur une donation faite par la bénéficiaire de l'aide sociale à sa petite-fille, la CCAS justifie une modération par le fait que « la donataire a

²⁰⁹ CCAS 05.11.97, n 970171, Menardais c/ Dpt Morbihan.

²¹⁰ CCAS 20.04.98, n 962292, Hombert c/ Dpt Nord.

²¹¹ CCAS 07.03.02, n 000259, Dpt Hérault.

²¹² CCAS 02.07.02, n 001040, Dpt Hérault ; voir cependant en sens contraire, CCAS 05.03.01, n 981969, Ramadier c/ Dpt Hérault : l'aide apportée « ne justifie pas   elle seule une remise ou modération » ; et en l'absence d'éléments sur la situation financière du requérant, le recours est rejeté. La motivation des décisions ne permet pas d'apprécier si c'est l'ampleur de l'aide apportée qui justifie ces divergences apparentes.

accueilli de manière désintéressée sa grand-mère à son foyer de 1975 à 1989 » alors même que « compte tenu même de ses charges la situation financière du foyer de la donataire demeure aisée »²¹³. C'est également en se fondant sur le fait que le donateur, fils de la donatrice, « établit qu'il a régulièrement contribué aux charges d'entretien courant du foyer maternel » (il a été classé soutien de famille à l'âge de 21 ans) et « aux dépenses de réparation de la propriété occupée par sa mère » que la CCAS décide de modérer le montant de la récupération, ce dernier étant presque divisé par deux²¹⁴.

Dans une troisième affaire, la CCAS relève d'une part les ressources « modestes » du foyer, d'autre part le fait que la donataire et sa famille « ont accompli leurs devoirs familiaux » en apportant au bénéficiaire de l'aide sociale, mère de la donataire, « assistance matérielle et morale effective et constante bien avant d'ailleurs qu'elle ne bénéficie de l'ACTP »²¹⁵.

Il est à noter effectivement que s'il s'était agi d'une succession et non d'une donation, la récupération aurait été ici sans doute écartée en raison de cette assistance. D'ailleurs, sur ce point, les solutions retenues par la CCAS divergent. Parfois on l'a vu, l'assistance est retenue pour justifier une modération. Mais dans plusieurs affaires qui concernaient également une créance d'ACTP, cet élément, invoqué par la donataire, a au contraire été écarté au motif que l'exonération de toute récupération n'a été envisagée par le législateur qu'en matière de succession²¹⁶.

Dans une dernière affaire, ce sont les « soins apportés par les donataires au donateur », combinés « au caractère d'outil de travail des biens donnés » et au fait que la donation était grevée d'une rente viagère au profit du donataire qui, ensemble, ont justifié la modération du montant de la récupération, celui-ci ayant été divisé par deux²¹⁷.

²¹³ La récupération est limitée à un montant de 30000 F mais la décision ne précise quel était le montant initial de cette récupération... CCAS 28.12.99, n°971560, Dpt Allier ; voir en sens contraire CCAS 05.03.01, n°981969, Ramadier c/ Dpt Hérault.

²¹⁴ CCAS 23.04.02, n°000313, Dpt Hérault : la récupération sera de 7000 au lieu de 13446 euros.

²¹⁵ La CCAS a divisé par cinq le montant de la récupération (soit 15323 F au lieu de 75323, somme correspondant à une créance d'ACTP) CCAS 07.07.99, Davat c/ Dpt Savoie, n°962487 ; dans le même sens, CCAS 20.04.99, n°962292, Hombert c/ Dpt Nord.

²¹⁶ CCAS 05.02.01, n°982619, Hubscher-Zimmerlin : après avoir relevé que l'article 39 de la loi du 30 juin 1975 « ne s'applique que dans le cas de récupérations sur la succession », la Cour en déduit que le moyen invoqué par la requérante « est inopérant » ; dans le même sens, CCAS 21.02.02, n°000272, Dpt Val d'Oise ; CCAS 02.07.02, n°000634, Dpt Loire.

²¹⁷ CCAS 05.09.97, n°952039, Daniel c/ Dpt Côte d'Armor.

II-3.2.c) Les récupérations sur succession

Dans les décisions étudiées sont décidés le plus souvent une modération du montant de la récupération, parfois seulement une exonération totale de cette récupération ou un report dans le temps de cette récupération. Deux critères sont mobilisés : la situation financière et familiale et « l'équité ».

1. La situation financière et familiale

La situation financière peut a priori justifier que toute récupération sur succession soit écartée. Mais encore faut-il que les requérants justifient cette situation. C'est ainsi que pour écarter une telle remise demandée par deux enfants concernant une succession d'un montant de 8776 euros (57571 F), la CCAS a relevé que « les revenus mensuels » de l'un « s'élèvent à 14515 F (2212,80 euros) » et que l'autre « ne fournit aucun élément relatif à sa « situation financière, fiscale ou patrimoniale »²¹⁸.

La situation financière du ou des héritiers est le principal critère de modération du montant de la récupération. C'est ainsi que « compte tenu de la situation des héritiers » (les deux enfants du bénéficiaire de l'aide sociale), l'un percevant l'allocation adulte handicapé et l'autre le RMI, la CCAS a estimé que la commission départementale « a fait une inexacte appréciation des circonstances » en décidant la récupération de l'intégralité de la créance dans la limite de l'actif net successoral. Le montant de la récupération est divisé par deux²¹⁹.

C'est aussi un report dans le temps de la récupération qui peut être justifié par la situation financière et l'impact qu'aurait cette récupération sur cette situation.

C'est ainsi que pour justifier une telle décision, la CCAS relève que « les revenus des cohéritières sont faibles et que le vente de l'appartement occupé par l'une d'entre elles et constituant la part la plus importante de l'actif successoral serait nécessaire pour acquitter le montant de la créance », plaçant ainsi les deux requérantes et en particulier celle occupant l'appartement dans une « situation difficile ». En conséquence, la récupération est reportée au décès de cette dernière²²⁰.

²¹⁸ CCAS 02.08.02, n°992168, Dpt Loire.

²¹⁹ CCAS 22.06.00, Dpt Bas Rhin, n°981885 : créance de 214931 F – actif successoral de 106368 F – récupération limitée à 50000 F.

²²⁰ CCAS 22.02.99, Reinert c/ Dpt Paris, n°972127.

2. L'appréciation « en équité »

Sur le registre de l'équité, les magistrats motivent certaines décisions sur le comportement des parties et parfois sur la négligence des services départementaux.

Le comportement des parties renvoie en général à l'attitude du ou des héritiers à l'égard du bénéficiaire de l'aide sociale.

Ce critère joue évidemment lorsqu'est invoqué l'article L241-4 du Code des familles et de l'aide sociale qui écarte toute récupération sur l'ACTP auprès des personnes ayant apporté une aide effective et constante au bénéficiaire de l'aide, cette aide pouvant être psychologique et morale et non pas nécessairement matérielle²²¹. Dans ce cas, la CCAS apprécie si les conditions législatives sont remplies²²².

Mais ce critère se voit également retenu hors des prévisions légales pour justifier la décision de non-récupération. Ainsi, pour écarter la récupération d'une créance d'aide ménagère, la CCAS retient outre l'état de santé précaire, les charges de famille et un revenu « modeste », une « assistance matérielle et morale particulièrement astreignante »²²³.

Cependant comme pour les décisions de modération du montant de la récupération, on voit que ce critère ne joue que combiné à d'autres, telle la situation financière des parties.

Le comportement des parties fonde également des décisions de modération du montant de la récupération. Ainsi dans une affaire où le bénéficiaire de la succession était le neveu, la CCAS a relevé que celui-ci « a constamment, notamment au cours des dernières années de la vie de son oncle auprès duquel il avait un rôle quasi-filial apporté au défunt un soutien matériel et moral effectif ». Cet élément, qui s'ajoute en l'espèce à une situation financière et familiale « difficile » justifie une modération du montant de la récupération²²⁴. En revanche, ce critère ne justifie pas à lui seul une modération de la récupération. Ainsi, dans une affaire qui concernait une récupération sur succession de la somme de 308 536 F correspondant aux sommes versées au titre de l'aide sociale aux personnes âgées, le Conseil d'Etat approuve la décision en considérant que « la circonstance que Mme (...) », épouse du bénéficiaire de l'aide sociale, « a fait preuve de dévouement pendant la maladie de son mari ne suffit pas (...) »

²²¹ CCAS 22.12.00, Dieval c/ Dpt Val d'Oise, n°971888.

²²² Cf par exemple CCAS 05.04.01, n°990315, Guyot c/ Dpt Haute-Marne ; CCAS 26.03.01, n°972238, Gielegem c/ Dpt Ardennes ; CCAS 26.03.01, n°972275, Lenczewska c/ Dpt Paris.

²²³ CCAS 22.12.00, Dieval c/ Dpt Val d'Oise, n°971888.

²²⁴ CCAS 07.12.98, Browaeys c/ Dpt Alpes Maritimes, n°962259 : récupération de 61806 F (montant de la créance), sur un actif successoral de 312667 F, ramenée à 30000F.

à faire obstacle » au recours en récupération²²⁵.

C'est parfois l'attitude des services départementaux de l'aide sociale qui fonde la décision de récupération.

Ainsi la CCAS a-t-elle justifié une décision de modération du montant de la récupération (celui-ci étant ramené de 92662 F – soit la totalité de la créance- à 50 000 F pour une succession de 100 000 F) en relevant non seulement « une situation financière tendue » mais également une négligence du département (la récupération ayant été décidée plus de sept ans après le règlement de la succession) et « la bonne volonté de la requérante » qui s'est « largement manifestée depuis le début du litige », celle-ci ayant déjà réglé des mensualités importantes²²⁶. La négligence du département a également pu être relevée comme critère dans d'autres décisions²²⁷.

Enfin, il faut observer que les magistrats font parfois preuve de « pragmatisme » dans l'analyse de l'intérêt réciproque de la collectivité publique et des parties. Ainsi, ayant fait observer que la somme reçue permet à l'héritier de financer son propre placement en maison de retraite, il y a lieu de modérer le montant de la récupération²²⁸.

²²⁵ « en l'absence de tout élément (...) relatif à la situation matérielle » des donataires, étant précisé que « l'actif net de la succession (...) est nettement supérieur à la créance de l'aide sociale », CE 30.03.01, Consort Rothenberger.

²²⁶ CCAS 12.04.01, n°991414, Motto Ros c/ Dpt Savoie.

²²⁷ CCAS 05.10.98, n°970314, Stien-Dallongeville c/ Dpt Nord : la récupération, d'un montant de 125215 F –correspondant à l'actif net successoral- est ramenée à 63 000 F « compte tenu du retard du département à faire valoir ses droits » (délai de 5 ans); CCAS 10.03.00, Dpt Paris, n°981894 (la récupération, d'un montant de 103721 F –correspondant à l'actif net successoral- est ramenée à 52 000 F compte tenu « du retard du département à faire valoir ses droits » et des difficultés sérieuses qu'entraînerait la récupération (délai de 3 ans) ; voir cependant en sens contraire, CCAS 21.02.02, n°000272, Dpt Val d'Oise.

²²⁸ CCAS 21.05.97, Basser c/ Dpt Paris, n°951742 (créance d'un montant de 352792 F – actif net successoral de 155 828 – montant de la récupération ramené à 60000 F).

III. LES ARTICULATIONS PROCEDURALES ENTRE CONTENTIEUX CIVIL ET CONTENTIEUX SOCIAL

La question de la répartition des compétences entre juge civil et juge de l'aide sociale, et par voie de conséquence celle des articulations procédurales, est complexe. Deux principes ont été affirmés par le Conseil d'Etat.

En premier lieu, « l'ensemble des contestations relatives au recouvrement des sommes demandées à des particuliers, en raison des dépenses exposées par une collectivité publique au titre de l'aide sociale, que ces contestations mettent en cause les bénéficiaires de l'aide sociale eux-mêmes, leurs héritiers et légataires ou d'autres personnes, ressortissent à la compétence des juridictions d'aide sociale (...), sous réserve, le cas échéant, des questions préjudicielles à l'autorité judiciaire pouvant tenir notamment à l'obligation alimentaire »²²⁹ ainsi que, par exemple, à la qualification d'un acte (vente, donation, legs universel, particulier...).

En second lieu, si les commissions d'aide sociale « ont compétence pour fixer (...) le montant de la participation laissée à la charge du bénéficiaire de l'aide sociale et de ses débiteurs alimentaires », il n'appartient en revanche « qu'à l'autorité judiciaire d'assigner à chacune des personnes tenues à l'obligation alimentaire le montant de leur participation à ces dépenses »²³⁰.

Dès lors que deux juridictions sont susceptibles d'intervenir (la juridiction du droit commun - le juge aux affaires familiales- et les juridictions spécialisées de l'aide sociale), se posent des questions d'articulation procédurale.

III-1. LES HYPOTHESES PROCEDURALES

Plusieurs hypothèses procédurales peuvent schématiquement être envisagées.

²²⁹ CE 01.12.89, Mme Gillet, JCP 1990, II, 21517, observ. E.ALFANDARI.

²³⁰ CE 28.07.99, Karstens et Mouyssac ; voir aussi CE 18.10.91, Jehl et Villemin,

III-1.1. La solidarité familiale sollicitée hors aide sociale²³¹

- JAF - action du créancier contre un ou plusieurs débiteurs de l'obligation alimentaire (code civil) : compétence exclusive pour déterminer le(s) obligé(s) alimentaire(s) et le montant de sa(leur) contribution à la prise en charge du besoin établi par le créancier.
- JAF – action d'un établissement public de santé contre un ou plusieurs débiteurs de l'obligation alimentaire (art. L6145-11 C.Santé publique).

III-1.2. La solidarité familiale sollicitée dans le cadre de l'aide sociale

III-1.2.a) Sollicitation à priori (au stade de la demande d'admission à l'aide sociale)

- JAF – action du créancier contre un ou plusieurs débiteurs de l'obligation alimentaire (code civil et CASF) : en cas de refus d'admission ou d'admission partielle laissant une partie des dépenses à la charge des obligés alimentaires (si ces derniers ne s'exécutent pas spontanément).
- Juridictions de l'aide sociale - action du créancier contre la décision de la commission d'admission : contestation de l'appréciation par celle-ci de ses besoins et ressources (y.c. obligations alimentaires).
- Juridictions de l'aide sociale - action du ou des obligés alimentaires contre la décision de la commission d'admission : contestation de l'appréciation par celle-ci de la charge laissée aux obligés alimentaires.
- JAF - action du ou des obligés alimentaires suite à l'appréciation de la commission relative à leur contribution : qualité d'obligé alimentaire et/ou montant de la contribution de chaque obligés alimentaires.

²³¹ Aucune demande d'admission au bénéfice de l'aide sociale.

- JAF – action des autorités publiques en cas de carence du créancier (art. L132-7 CAFS) :
exécution de l’obligation alimentaire (détermination des obligés, montant de l’obligation)

III-1.2.b) Sollicitation a posteriori (action en récupération)

- Juridictions de l’aide sociale – action de la collectivité contre le bénéficiaire de la succession, donation ou legs.

- Juridictions de l’aide sociale ou JAF – action de la collectivité contre les obligés alimentaires (avance sur dette d’aliments).

- JAF – action d’un établissement public de santé contre un ou plusieurs débiteurs de l’obligation alimentaire (art. L6145-11 C.santé publique).

III-2. LES DIRECTIVES JURISPRUDENTIELLES

La question de l’articulation procédurale ne se pose pas de la même manière selon que l’on s’intéresse aux récupérations sur succession, donation, legs ou à l’obligation alimentaire proprement dite. Alors que dans le premier cas, la répartition des compétences est claire et ne soulève pas de difficultés a priori, dans le second en revanche les interrogations sont nombreuses et les situations complexes.

III-2.1. Les récupérations sur succession, donation, legs

En la matière, la compétence des juridictions d’aide sociale est le principe. Seules les questions préjudicielles relatives à la nature et au montant de la somme sur laquelle la collectivité entend exercer la récupération sont soumises aux juridictions civiles. Il en va ainsi lorsque la qualification juridique de l’acte est discutée, tel le caractère de donation d’un contrat d’assurance vie souscrit par le bénéficiaire de l’aide sociale ou encore lorsque la

valeur de l'actif net successoral est indéterminée en raison par exemple de divergences dans l'appréciation d'un bien.

Dans ces hypothèses, les juridictions d'aide sociale sursoient à statuer dans l'attente d'un jugement de l'autorité judiciaire²³². Ce jugement s'impose alors aux juridictions d'aide sociale²³³.

III-2.2. Les obligations alimentaires

C'est en la matière que se concentrent toutes les difficultés d'articulation entre juridictions d'aide sociale et juridiction civile.

III-2.2.a) Les prérogatives limitées des juridictions de l'aide sociale

Les institutions et juridictions de l'aide sociale ont des prérogatives limitées en matière de détermination des obligations alimentaires, celle-ci relevant en principe de la compétence du juge aux affaires familiales. En effet, le juge civil est seul compétent pour fixer la participation financière de chaque obligé alimentaire aux frais laissés à la charge de la famille par l'aide sociale.

Cette règle entraîne plusieurs conséquences.

1. Ces institutions et juridictions de l'aide sociale ne peuvent pas mettre à la charge des débiteurs d'aliments une somme déterminée : « la commission d'admission à l'aide sociale a compétence pour fixer dans quelle mesure les frais (...) sont pris en charge par les collectivités d'assistance et par suite pour fixer le montant de la participation aux dépenses engagées et à engager laissé à la charge du bénéficiaire et de ses débiteurs d'aliments ; en revanche, cette commission est incompétente pour assigner aux personnes tenues à

²³² Cf. par exemple CCAS 28.02.02, n°980122, Dpt Paris ; CCAS 05.04.01, n°980848, Garrigues c/ Dpt Hérault.

²³³ Par exemple CCAS 05.04.01, n°980848, Garrigues c/ Dpt Hérault.

l'obligation alimentaire le montant de leur participation à ces dépenses »²³⁴. Il appartient donc, le cas échéant, à « l'autorité judiciaire d'assigner à chacune des personnes tenues à l'obligation alimentaire le montant de leur participation à ces dépenses »²³⁵.

2. Dans le prolongement, les institutions et juridictions de l'aide sociale ne peuvent pas répartir le montant de la contribution entre chacun des débiteurs. En effet, « il n'appartient qu'à l'autorité judiciaire de statuer sur les litiges relatifs à la fixation et au versement de la dette alimentaire au département, en cas de carence du bénéficiaire de l'aide sociale »²³⁶.

3. La commission d'admission à l'aide sociale peut seulement proposer une répartition, et ce sans pouvoir exonérer certains obligés. En effet, en limitant l'obligation à certains seulement des obligés, les juridictions procéderaient à une répartition, ce qui n'est pas de leur compétence²³⁷.

4. Elles ne peuvent pas, en cas de rejet de la demande d'aide sociale, prononcer une condamnation à payer la totalité des frais à l'encontre des débiteurs de l'obligation alimentaire²³⁸.

²³⁴ CE 17.03.93, Epoux Deloye : la C° d'admission a admis un enfant au bénéfice de l'aide sociale pour son accueil dans un centre d'hébergement et de réadaptation et fixé à 150F/jour la somme due par ses parents. Sur recours, la CDAS a confirmé l'admission et fixé à 16011,45 F le montant de la dette des parents « en leur qualité de débiteurs d'aliments » au motif que ceux-ci « ont des ressources suffisantes pour régler la totalité des frais de séjour ». La CCAS avait rejeté le recours au motif qu'aucune décision judiciaire n'avait déchargé les parents de leur obligation alimentaire. Or, selon le Conseil d'Etat, les décisions des C° d'admission et CDAS fixant la somme due par les parents du bénéficiaire de l'aide sociale sont entachées d'incompétence ; la CCAS aurait donc dû les annuler (motif d'ordre public). Voir aussi CE, 23.06.80, Ruiz : « les tribunaux judiciaires sont seuls compétents pour fixer, à la demande de l'administration, les contributions et aliments sur lesquels est prélevée la participation aux dépenses d'aide sociale » ; voir aussi CCAS 02.08.02, n°001309, Dpt Paris : annulation de la décision de la CDAS pour excès de compétence, la commission ayant fixé la dette d'aliments respective de chaque obligé.

²³⁵ CE 28.07.99, Karstens et Mouyssac.

²³⁶ En conséquence, les obligés alimentaires d'une personne, qui avait sollicité la prise en charge de ses frais de séjour en maison de retraite, ne peuvent reprocher à la CCAS d'avoir affirmé que les ressources des débiteurs d'aliments étaient suffisantes pour permettre à cette dernière de s'acquitter de ses frais de séjour (et par conséquent approuvé la décision de la CDAS refusant l'admission au bénéfice de l'aide sociale) sans procéder à une répartition des contributions dues par chacun d'eux (CE 18.10.91, Jehl) ; dans le même sens, CE 17.03.93, Fellous.

²³⁷ CCAS 05.10.99, n°981943, Jacquat c/ Dpt Haut-Rhin, : la CCAS a annulé une décision de la CDAS « en tant qu'elle a décidé d'exonérer certains obligés alimentaires » ; en effet, si la commission « pouvait faire des propositions de répartition, elle ne pouvait exonérer certains », une telle décision excédant sa compétence ; dans le même sens, CCAS 04.07.97, n°961126, Royer-Duvernois c/ Dpt Cote d'Or, .

²³⁸ La C° d'aide sociale ne peut mettre à la charge des parents la totalité des frais d'hébergement et de placement de leur fils ; cette décision « n'entrant pas dans sa sphère de compétence qui est de se prononcer sur un montant d'aide sociale et non d'assigner à une personne privée le paiement à une collectivité publique d'une somme au titre de l'obligation alimentaire » (CE 17.03.93, Deloye).

Cette répartition conduit les obligés alimentaires à opérer une subtile distinction entre d'un côté la contestation de la participation laissée à la charge de la famille, qui relève des juridictions de l'aide sociale ; de l'autre côté la contestation par un ou plusieurs obligés de leur participation, qui, elle, relève de la juridiction civile.

Subtile distinction car dans les deux cas, c'est bien l'appréciation de leurs capacités contributives qui est en cause. Excepté donc le cas dans lequel les obligés alimentaires ont la maladresse de contester la répartition entre eux devant les juridictions d'aide sociale²³⁹, le reste est une question de posture et d'argumentation.

En témoigne une affaire soumise à la Commission centrale d'aide sociale. La prise en charge de frais de placement avait été refusée « compte tenu des ressources de l'intéressée et des possibilités contributives globales des débiteurs d'aliments ». La requérante alléguait devant la CCAS que « sa situation financière ne lui permet pas de contribuer aux frais de placement de sa mère ». Cependant, après avoir considéré que la CDAS « a fait une exacte appréciation des ressources de Mme (...) et de l'aide qu'elle est en droit d'attendre de l'ensemble de ses obligés alimentaires », la CCAS précise à la requérante qu'il lui appartient « de saisir le juge civil, si elle s'y croit fondée, pour obtenir une évaluation de ses propres capacités contributives eu égard à sa situation familiale et financière »²⁴⁰. De deux choses l'une. Soit la situation alléguée n'est pas établie et la CCAS était fondée à approuver l'appréciation de la CDAS et à rejeter le recours. Soit la situation alléguée est établie et l'on s'interroge alors que le caractère « exact » de l'appréciation de la CDAS dans la mesure où l'aide que « Mme (...) est en droit d'attendre de l'ensemble de ses obligés alimentaires » n'est jamais que l'addition de l'aide que peut apporter chaque obligé compte tenu de ses capacités contributives et donc de sa situation financière et familiale....

III-2.2.b) La primauté du juge civil

En matière de détermination de l'obligations alimentaire, le juge civil a la primauté sur les institutions et juridictions de l'aide sociale.

²³⁹ Sachant que cette maladresse se comprend dans la mesure où l'aide sociale décide de la contribution laissée à la famille en additionnant les contributions individuelles de chaque obligé et, dans les cas que nous avons pu rencontrer, propose une répartition de la somme globale entre chaque obligé.

²⁴⁰ CCAS 26.11.99, n°981636, Dpt Vendée.

1. En conséquence, le juge aux affaires familiales devrait statuer au regard des règles posées par le code civil, notamment la proportionnalité de la dette alimentaire aux besoins du créancier et à la fortune du débiteur, et non dans le cadre préétabli par l'aide sociale.

C'est ainsi que, dans un dossier, la commission d'admission à l'aide sociale avait admis une personne au bénéfice de l'aide sous réserve d'une participation d'un montant de 2800F/mois à la charge des obligés alimentaires. Le juge aux affaires familiales, saisi par le Président du Conseil général pour fixer la contribution de chacun, répartit la somme à hauteur de 600F pour la fille et 2200F pour le fils. Ces derniers saisissent la cour d'appel qui reproche au juge d'avoir simplement pris pour base la participation fixée par la commission d'admission. Le juge devait calculer et fixer la pension due par les débiteurs d'aliments en fonction des besoins du créancier et de l'ensemble des ressources du débiteur. La cour d'appel maintient la somme de 600F (fille) et réduit la contribution due par le fils à 800F²⁴¹.

2. L'appréciation du juge aux affaires familiales quant aux capacités contributives des obligés s'impose aux juridictions d'aide sociale ?

On peut le soutenir en prenant appui sur la compétence de droit commun du JAF en matière d'obligation alimentaire. Et le Code des familles et de l'action sociale précise à cet effet que « la décision de la commission (d'admission à l'aide sociale) 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 » (art. L132-6 al2).

Les positions des magistrats sont cependant diverses.

Certains magistrats de la CCAS considèrent ainsi que l'appréciation du juge aux affaires familiales quant aux capacités contributives des obligés s'impose aux juridictions d'aide

²⁴¹ CA Versailles, 01.10.98, RDSS 2000, p.139 n°10

sociale²⁴². Toutefois, elle s'impose uniquement pour la période postérieure à la saisine du JAF. Ainsi la CDAS avait déterminé, par une décision du 10.07.98, une contribution à la charge des obligés alimentaires à hauteur de 2881 F. Or, le JAF, saisi par le Conseil général, décide, par jugement du 02.12.98, d'une obligation alimentaire d'un montant de 2000F à compter du 02.09.98, date de la requête. En octobre 1999, la CCAS, saisie par les obligés alimentaires d'un recours contre la décision de la CDAS, considère que, s'agissant de la période postérieure au 02.09.98, « il y a lieu de tirer les conséquences de la décision du JAF ». S'agissant en revanche de la période antérieure (de l'admission à l'aide sociale au 02.09.98), il appartient aux juridictions d'aide sociale de statuer dans le cadre de leur compétence propre sur la participation familiale globale. Or la CCAS réforme la décision attaquée en estimant les capacités contributives à 2000 F par mois²⁴³.

On peut supposer que la CCAS ait voulu atténuer l'effet pervers de la règle selon laquelle l'appréciation du JAF quant aux capacités contributives des obligés s'impose aux juridictions d'aide sociale uniquement pour la période postérieure à la saisine du JAF en reprenant à son compte cette appréciation pour la période antérieure.

Tel n'est pas le cas cependant dans tous les contentieux. Les juridictions de l'aide sociale retiennent parfois une vision rigide des compétences propres à chaque ordre de juridiction. En témoigne une affaire dans laquelle le juge aux affaires familiales avait rejeté, pour insuffisance de justifications, la demande du Président du Conseil général de répartir entre les obligés alimentaires la somme laissée à leur charge par l'aide sociale (frais de placement en centre long séjour). Le Conseil d'Etat a considéré que ce jugement n'a aucune incidence sur la décision antérieure de la commission centrale d'aide sociale qui avait jugé que la commission départementale avait fait une exacte appréciation des capacités contributives des débiteurs d'aliments²⁴⁴. On peut en effet s'interroger sur ladite appréciation si celle-ci n'a pu être étayée

²⁴² Voir par exemple CCAS 15.11.02, n°982545, Dpt Paris ; voir aussi CCAS 27.10.97, n°960773, Bezanger c/ Dpt Dordogne. Cette primauté de la décision du JAF vaut pour autant qu'il y ait identité des parties : cf. en ce sens, CCAS 07.04.00, n° 982553, Dpt Paris (la CCAS observe qu'une décision judiciaire fixant la participation à une somme inférieure à celle retenue par la commission d'admission n'est pas incompatible avec cette dernière dès lors que le JAF n'a statué que sur certains des obligés alimentaires seulement. La CCAS décide donc de maintenir la participation fixée initialement). Ce raisonnement, en apparence de bon sens, n'est pas conforme à la logique du droit de l'aide sociale ; en la matière, est fixée une contribution à la charge de la famille. Le nombre d'obligés alimentaires ne devrait donc pas être un argument pouvant être invoqué par le département pour justifier son appréciation.

²⁴³ CCAS 29.10.99, n°990801, Blanchard c/ Dpt Paris ; voir aussi CCAS 15.11.02, n°982545, Dpt Paris: la CCAS se contente d'observer qu'entre la date d'admission à l'aide sociale et celle de la saisine du JZAF, les ressources des obligés n'ont pas connu d'évolution pour en déduire qu'il y a lieu de fixer la contribution à compter de la date d'admission à la même somme que celle fixée par le JAF 3 ans plus tard.

²⁴⁴ CE 04.11.92, Raymond.

devant la juridiction civile.

Certains magistrats de la CCAS font une application très souple de l'autorité de la décision judiciaire, en considérant que la décision de l'autorité judiciaire peut conduire à une révision mais ne retire pas aux magistrats leur propre appréciation des capacités contributives des débiteurs d'aliments. C'est ainsi que dans une décision du 7 avril 2000, la CCAS énonce que le code de l'action sociale et des familles « ne fait pas obligation aux organismes d'admission de réviser leur décision en cas de fixation par l'autorité judiciaire d'une somme inférieure » et que « celui-ci prévoit la possibilité d'une révision mais non d'un alignement sur la décision judiciaire »²⁴⁵.

3. Cette primauté de l'appréciation judiciaire doit être combinée avec l'obligation des juridictions, qu'elles soient civiles ou d'aide sociale, de réviser l'obligation en cas de modification de la situation.

C'est ainsi que lorsque postérieurement à un jugement du juge aux affaires familiales, lui-même antérieur à la décision de la commission d'aide sociale, le prix d'hébergement et donc le besoin du créancier a augmenté, les juridictions de l'aide sociale sont tenues de statuer eu égard à cette nouvelle situation²⁴⁶. Il en va de même lorsque entre la décision judiciaire et celle de la CDAS est intervenue une « modification significative de la situation de l'un des obligés »²⁴⁷.

²⁴⁵ CCAS 07.04.00, n°982550, Dpt Paris : la CCAS faisant observer « qu'en l'occurrence », la décision judiciaire « se borne à entériner les propositions des obligés alimentaires »... ; voir aussi CCAS 24.10.02, n°001742, Dpt Loir et Cher : la CCAS rappelle qu'il « n'est pas fait obligation au juge de l'aide sociale de réviser sa décision » mais réforme néanmoins la décision de la CDAS et retient une contribution d'un montant identique à celui fixé par le JAF...

²⁴⁶ CCAS 15.01.98, n°961198, Delancray c/ Dpt Yonne, .

²⁴⁷ CCAS 27.03.00, n° 980199, Hani c/ Dpt Vosges.

4^{EME} PARTIE

REFLEXIONS GENERALES

Au-delà de l'étude précise du cadre juridique de la solidarité familiale intergénérationnelle et de sa mise en œuvre, le sujet appelle quelques réflexions plus générales.

I. EGALITE, INDIVIDUALISATION ET SOLIDARITE FAMILIALE

Les caractéristiques de l'APA, dernière prestation d'aide sociale mise en place, justifient que l'on s'interroge sur les rapports entre égalité, individualisation des droits et solidarité familiale.

Certains auteurs²⁴⁸ mais aussi des parlementaires lors des débats sur les projets de lois relatifs à la PSD et à l'APA, avaient souligné que la possibilité ouverte aux collectivités débitrices d'exercer des recours en récupération sur succession et donation/legs dissuadait certaines personnes âgées dépendantes de demander le bénéfice de cette prestation. Ces recours participaient ainsi à creuser des inégalités dont était porteuse la conception même de la PSD pour laquelle le montant variait d'un département à l'autre dans des proportions pouvant aller de 1 à 4. Sans en être la cause exclusive (cf. plafond de ressources établi à un niveau faible), ces recours expliqueraient en partie le faible nombre de personnes ayant bénéficié de la PSD par rapport à celles qui pouvaient y prétendre²⁴⁹. La loi relative à l'APA qui a exclu les créances alimentaires dans le calcul des ressources d'une part, et le recours sur succession et donation d'autre part, marque donc « la suppression » du recours à la solidarité familiale. Dans cette perspective, on peut dire qu'elle va dans le sens d'une individualisation des droits à laquelle la Commission européenne invite les Etats membres en matière de protection sociale ; et par conséquent à une plus grande égalité entre bénéficiaires.

Conjuguée au fait qu'elle est définie « dans des conditions identiques sur tout le territoire national » (art. L232-1 al.2 CASF), que son attribution n'est pas soumise à conditions de ressources, l'APA constitue bien, certes pour les personnes âgées dépendantes, « un droit universel »²⁵⁰, ce qui là encore participe de la mise en œuvre d'une plus grande égalité dans

²⁴⁸ BORGETTO, ouvr. préc., p.261, n°269-1 ; BELORGEY, Du handicap à la dépendance : la trappe, Dr.social 1999 p.700.

²⁴⁹ Pour 2001, 139 000 personnes ont bénéficié de la PSD pour une population âgée fortement dépendante de 800 000 personnes (BORGETTO, ouvr. préc., p.261, n°269-1).

²⁵⁰ GUIGOU, Présentation du projet de loi à l'AN.

l'accès aux droits.

Ainsi si l'on se place du point de vue de l'égalité, c'est moins la mise sous condition de ressources de certaines prestations que le recours à l'obligation alimentaire et ses prolongements (récupération sur succession, donation ou legs) qui empêcherait l'individualisation en tant que moyen de réaliser cette égalité²⁵¹.

²⁵¹ Cf. CHOQUET, *Obligation alimentaire et solidarités familiales*, LGDJ, 2000.

II. PLURALITE DE LOGIQUES

L'étude de la solidarité familiale intergénérationnelle fait apparaître une pluralité de logiques, tant dans les principes qui fondent la matière que dans leur mise en œuvre.

II-1. DANS LES PRINCIPES

II-1.1. Solidarité familiale, aide sociale et droit civil

Au cœur de la solidarité familiale intergénérationnelle se nouent des relations problématiques entre droit civil et aide sociale.

L'aide sociale instrumentalise le code civil : tantôt en restreignant le périmètre de la solidarité familiale (singulièrement en matière de prestations pour les personnes âgées et les personnes handicapées) ; tantôt en élargissant au contraire le périmètre de la solidarité familiale (singulièrement en matière de prestations pour les populations pauvres : RMI et CMU).

L'aide sociale impose des solidarités que le code civil ne faisait à l'origine que proposer. En effet, en principe, l'obligation alimentaire est soumise à la volonté du créancier qui peut ne pas agir. Dans le cadre des dispositifs de protection sociale, et en particulier dans le cadre de l'aide sociale, la loi impose les solidarités familiales par le jeu des obligations alimentaires et des recours en récupération. La seule alternative pour le créancier est alors de ne pas solliciter les prestations pour éviter toute mise en jeu contre son gré de la solidarité familiale. La mesure quantitative et qualitative d'un tel impact de la solidarité familiale imposée dans le cadre de l'aide sociale est impossible. En revanche, on peut se demander dans quelle mesure le législateur ne tente pas de « corriger » cette situation en écartant dans certains cas et pour certains publics tout ou partie des mécanismes de solidarité familiale. De même on pourra tenter d'apprécier, au travers de l'étude approfondie de décisions contentieuses, la prise en compte éventuelle de cette « distorsion » entre les principes du droit civil et le droit de l'aide sociale par les juges. Mais celle-ci ne sera sans doute qu'implicite. En effet, il est

régulièrement affirmé par les magistrats des juridictions spécialisées de l'aide sociale que l'absence de connaissance par le requérant de ces mécanismes de solidarité familiale (et en particulier des récupération sur succession et donation) n'est pas de nature à diminuer ou écarter totalement leur mise en œuvre.

L'aide sociale instrumentalise le juge civil en suscitant un contentieux et, plus encore en conduisant les juges aux affaires familiales à raisonner dans un cadre construit par l'aide sociale, cadre qui surdétermine le raisonnement judiciaire alors même que les logiques de l'aide sociale et des obligations alimentaires du Code civil sont profondément distinctes.

II-1.2. Solidarité familiale, aide sociale et sécurité sociale

Le principe de subsidiarité de l'aide sociale fonde le recours à la solidarité familiale en la matière. Ce recours a même longtemps été considéré comme un critère de l'aide sociale.

Or, certaines évolutions récentes, telle la suppression de toute obligation alimentaire en matière d'APA, prestation considérée comme relevant de l'aide sociale, conduisent à une réflexion à trois niveaux. En premier lieu, la suppression de toute obligation alimentaire conduit à s'interroger sur la nature de cette prestation. S'agit-il toujours d'une prestation d'aide sociale? En second lieu, n'est-ce pas le critère de la solidarité familiale qui ne constituerait plus un critère pertinent de qualification des prestations ? En ce sens, on peut évoquer la jurisprudence communautaire qui ne retient pas l'existence d'un mécanisme de solidarité familiale comme critère qualificatif de la prestation. Un tel mécanisme n'exclut pas, en effet, que la prestation relève de la sécurité sociale²⁵². Au-delà, en troisième lieu, une telle évolution n'est-elle pas également le témoignage du brouillage des frontières entre aide sociale et sécurité sociale. Un tel brouillage conduirait alors nécessairement à repenser non seulement les fondements de ces deux branches de la protection sociale mais également, s'agissant du thème qui nous intéresse ici, les justifications de la solidarité familiale dès lors que la sécurité sociale ne repose pas sur une logique de subsidiarité.

²⁵² CJCE 22.06.72, Frilli, Rec. 1972, p.457 ; CJCE 12.07.90, C^o c/ République Française, relatif à l'ASFNS.

II-2. DANS LA MISE EN ŒUVRE

II-2.1. Notion de besoin et aide de la collectivité

La notion de besoin est, en principe, en droit civil, appréciée in concreto. Pourtant, lorsqu'une collectivité a déjà engagé une dépense, les juridictions judiciaires peuvent-elles faire abstraction de cette dépense ? celle-ci est-elle au contraire un des éléments d'appréciation du besoin ? voire est-elle l'élément principal qui détermine le besoin ? (sur les conséquences quant à l'appréciation des capacités contributives des obligés alimentaires, cf.infra). Sans doute une distinction s'impose selon que cette question est posée devant les juridictions civiles ou devant les juridictions de l'aide sociale. En effet, on peut supposer une certaine vigilance des magistrats civils sur ce point (un contentieux cité précédemment en témoigne). En revanche, l'interrogation est certainement plus vive s'agissant des juridictions de l'aide sociale.

Sur un autre plan, il est contesté le caractère alimentaire de certaines dépenses pour lesquelles la collectivité sollicite la solidarité familiale.

Lorsque les rédacteurs du Code civil ont institué l'obligation alimentaire, ils n'ont considéré comme alimentaires que des dépenses usuelles, courantes. Or aujourd'hui, les soins hospitaliers ne peuvent être considérés comme tels, eu égard à leur montant. Il n'est même pas certain que le prix réclamé soit adapté au besoin de l'intéressé, tel que défini par le Code civil : il comprend des dépenses d'intérêt collectif (équipements, services d'urgence, recherche...)²⁵³.

II-2.2. De la créance individuelle à la dette collective

En principe, les instances de décisions de l'aide sociale déterminent l'étendue de leur participation éventuelle à la prise en charge des besoins du demandeur, en laissant éventuellement à la charge de ce dernier et de ses obligés alimentaires une partie des

²⁵³ E.ALFANDARI, note ss CE 01.12.89, Gillet, JCP 1990 II, 21517.

dépenses sur la base d'une évaluation des ressources du demandeur intégrant les créances alimentaires.

Cependant, un hiatus entre droit civil et droit de l'aide sociale se fait jour tout particulièrement ici²⁵⁴. En effet, comment déterminer une contribution globale (de la « famille ») sans fixer préalablement la contribution de chacun ?

Plus précisément, en droit civil, la dette d'aliments est établie en proportion du besoin et de la fortune ; c'est un mécanisme individualiste qui ne prend pas en compte la famille comme « force contributive » collective ; dans cette logique, la contribution totale ne peut être que la somme des contributions partielles. En droit social, le raisonnement est inversé : la part de la dette d'aliments est fixée a priori et affectée à la famille dont les membres sont en quelque sorte « débiteurs solidaires ».

Cette logique est encore accentuée lorsqu'il s'agit de statuer non pas sur l'étendue de l'aide accordée par la collectivité mais sur l'octroi d'une prestation soumise à condition de ressources (lorsque cette appréciation des ressources prend en compte, en sus des ressources personnelles de l'intéressé, les créances alimentaires).

Ce basculement d'une logique de créance individuelle à celle de dette collective apparaît davantage encore dans certaines hypothèses particulières. C'est ainsi qu'en matière d'aide médicale d'Etat, les textes prévoient un recouvrement a posteriori des prestations prises en charge « auprès des personnes tenues à l'obligation alimentaire » (art. L253-1 CASF). Cette formulation laisse penser que les débiteurs d'aliments sont bien tenus du montant des prestations et non de leur seule dette alimentaire. Le texte se révèle ici très éloigné des règles de base qui encadrent l'obligation alimentaire (périodicité, proportionnalité...)²⁵⁵.

²⁵⁴ Cf. E. Serverin, Les solidarités familiales à l'épreuve des politiques sociales : aide sociale et soins hospitaliers.

²⁵⁵ Cf. E. SERVERIN, Les solidarités familiales à l'épreuve des politiques sociales : aide sociale et soins hospitaliers.

II-2.3. Proportionnalité de l'obligation alimentaire et aide sociale

La volonté de la Cour de cassation est de limiter les recours contre les débiteurs d'aliments à la stricte mesure de ce qu'ils peuvent prendre en charge. Ainsi la Cour de cassation contrôle le moment auquel les juges se placent pour apprécier les ressources du débiteur, notamment en cas d'arriérés²⁵⁶.

Cependant, les juridictions judiciaires ne peuvent faire abstraction de la dépense effectuée par la collectivité : cette dépense est un des éléments d'appréciation du besoin.

En conséquence, la fixation de la dette du débiteur risque de se réduire à une simple répartition de la créance entre les débiteurs d'aliments (proportionnée à leurs propres ressources mais dans le cadre de cette enveloppe globale « dépenses »).

Dès lors, la créance alimentaire est implicitement écartée au profit d'une « créance de services » dont le recouvrement suit le cheminement habituel des créances des collectivités publiques. La proportionnalité apparaît ainsi comme un principe faible pour parvenir à limiter la dette personnelle. Elle permet tout au plus de réduire la part réclamée aux membres les moins fortunés du groupe familial²⁵⁷.

II-2.4. La combinaison des notions de ressources et de besoin

En principe, l'obligation alimentaire est fonction d'une double appréciation : en terme de besoin du créancier et de ressources (fortune) du débiteur. Les textes et la jurisprudence laissent une incertitude sur la manière dont ces deux paramètres sont combinés.

Il apparaît certain que la contribution sollicitée auprès de l'obligé alimentaire ne saurait excéder l'étendue du besoin du créancier. L'objet même de l'obligation alimentaire est en effet la satisfaction d'un besoin identifié et non la « mise en commun » de ressources (comme dans les hypothèses particulières du devoir de secours et de l'obligation d'entretien).

²⁵⁶ Cass.civ. I, 05.02.91, Bull n°49.

²⁵⁷ Cf. E. SERVERIN, Les solidarités familiales à l'épreuve des politiques sociales : aide sociale et soins hospitaliers.

En revanche, il n'est pas certain que l'inverse soit vrai c'est-à-dire que la contribution du débiteur ne puisse excéder ses ressources disponibles. En effet, le Code civil n'envisage les aliments que dans la proportion de la fortune du débiteur. Mais le terme « proportion » signifie-t-il limite ? La loi donne les éléments de mesure dont dispose le juge, les paramètres. On peut imaginer que ces paramètres, et en particulier la fortune du débiteur soient un repère et non une limite et que le juge procède en conséquence à une sorte de pesée. Dès lors, pour tendre vers la satisfaction du besoin, peut-il imposer au débiteur une contribution qui excède ses ressources disponibles au sens strict ?

Cette interrogation apparaît assez naturellement lorsqu'on s'intéresse à la pratique de l'avance sur dette d'aliments. Les recours des hôpitaux auprès des obligés ainsi que certains dispositifs particuliers (aide médicale d'Etat) conduisent à la répartition entre obligés d'un montant prédéterminé (cf. supra), ce qui peut conduire à écarter, ou en tout cas relativiser la règle de la proportionnalité entre la contribution et la fortune de l'obligé. Celle-ci devient un élément de mesure dans la répartition de la « dette » et non une limite de la contribution imposée à chacun des obligés.

Cette question est également posée s'agissant de l'obligation alimentaire fixée a priori, au stade de la prise en charge par l'aide sociale dès lors que le juge aux affaires familiales raisonne dans le cadre prédéterminé par l'aide sociale.

III. DE LA NOTION DE BESOIN A LA CONDITION DE RESSOURCES

En principe, la solidarité familiale ne joue qu'à condition et qu'en proportion du besoin du créancier de l'obligation alimentaire. La solidarité familiale est donc fondée sur la notion même de besoin. En conséquence, la collectivité débitrice de l'aide sociale (département ou Etat selon les cas) dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire et individuel des besoins à satisfaire.

Or, on observe, dans le droit de l'aide sociale, une évolution qui tend à substituer à cette notion de besoin celle de conditions de ressources. Certaines prestations, y compris dans le champ de l'aide sociale, sont soumises (condition d'octroi) ou modulées (montant de l'aide) par une condition de ressources : condition objective et légale de l'intervention de la collectivité.

Cette évolution suscite deux interrogations majeures.

III-1. UN CHANGEMENT DE NATURE DE L'AIDE SOCIALE

Par nature, l'aide sociale implique une appréciation du besoin de la personne : c'est le critère distinctif entre l'aide sociale et les prestations de sécurité sociale.

En témoigne la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE).

Pour qualifier une prestation donnée, la CJCE se fonde sur le critère du besoin :

- lorsque la prestation est soumise à une appréciation discrétionnaire et individuelle du besoin à satisfaire, il s'agit d'une prestation d'aide sociale ;
- lorsque la prestation est soumise à une condition légale de ressources, il en résulte que le bénéficiaire a une position légalement définie ouvrant droit à la prestation en cause ; il s'agit en conséquence d'une prestation de sécurité sociale.

Et ce même si cette prestation est soumise aux règles du recours sur succession²⁵⁸.

²⁵⁸ Alors que le gouvernement invoquait l'existence de ce recours pour justifier la qualification d'aide sociale, cet argument a été écarté par la CJCE.

III-2. UNE QUESTION DE PRIMAUTE

Lorsque l'aide sociale est attribuée sur la base d'une condition de ressources, l'appréciation des ressources du demandeur n'a plus pour point de départ la solidarité familiale et donc ses besoins mais le niveau de ressource pour moduler la solidarité familiale, voire l'écartier totalement.

Autrement dit, en premier lieu le critère d'accès à l'aide sociale est un niveau de ressources donné et non plus la solidarité familiale dont la personne peut ou non bénéficier. En second lieu, dans les ressources, pour apprécier le niveau de celles-ci, la solidarité familiale est modulée : le périmètre des ressources est, selon les cas, la personne seule, la personne et son conjoint, la personne et les personnes à sa charge, la personne et certains obligés alimentaires...

C'est ainsi qu'on observe une correspondance entre la condition de ressources posée à l'octroi d'une prestation et l'exclusion des obligations alimentaires (par exemple : PSD, aide ménagère, ACTP)

IV. SOLIDARITE FAMILIALE ET CONTRAINTE

Un auteur faisait observer qu'en conditionnant l'aide de la collectivité à la défaillance ou l'insuffisance de la solidarité familiale, la loi organise « l'intrusion de l'administration dans la vie privée » et exerce une contrainte sur cette solidarité²⁵⁹.

Cette relation entre l'aide sociale et le solidarité familiale peut être soulignée notamment par le nombre important de contentieux judiciaires initiés à la suite de l'intervention de l'aide sociale et la continuité de procédure entre les décisions des commissions d'admission à l'aide sociale et le juge aux affaires familiales, continuité dont l'organisation est parfois poussée très loin.

²⁵⁹ MT. MEULDERS-KLEIN, Individualisme et communautarisme, Revue Droit et société, 23/24, 1993, p.182

CONCLUSIONS RECAPITULATIVES

Cette étude apporte des éclairages et soulève des interrogations sur cinq points, qui peuvent être présentés successivement même si, évidemment, ils entretiennent entre eux des liens importants.

1. La publicité

La matière se caractérise par une opacité dans les politiques départementales (production et publicité des règles), dans la mise en œuvre de ces politiques (décisions opposées aux demandeurs à l'aide sociale et à leurs familles) et dans les contentieux (motivation inexistante ou succincte).

Comment apprécier dans ces conditions le respect du principe de subsidiarité et son corollaire selon lequel la solidarité familiale est fonction des capacités contributives de la famille ?

Au-delà, quelles sont les raisons qui expliquent cette opacité ?

2. La légalité

- L'opacité des politiques départementales, et dans une certaine mesure des décisions rendues par les juridictions d'aide sociale et civiles ne permet pas d'apprécier la légalité des décisions.

- Les juridictions de l'aide sociale, s'agissant en particulier de la Commission centrale, fondent parfois leur décision sur une « équitable appréciation », terminologie dont on peut se demander si elle ne masque pas un certain arbitraire.

- Le contentieux de l'aide sociale comme le contentieux civil est peu normé, en raison en particulier de l'absence de directives légales ou jurisprudentielles, de la diversité des pratiques des magistrats, elles-mêmes assises sur des conceptions différentes de la solidarité familiale.

- Dans le cadre des juridictions civiles, l'exonération des obligés semble ne pas dépendre uniquement du besoin du créancier et de la fortune de l'obligé, mais aussi des caractéristiques des co-obligés, en particulier de leur niveau de ressources agrégées.

3. Les barèmes

Evoqués à plusieurs reprises, formalisés par les départements ou esquissés par certains magistrats, les barèmes sont au cœur de la solidarité familiale tout en étant si ce n'est niés, en tout les cas opaques.

Pourtant, la réflexion est ici essentielle si l'on admet que permettant une rationalisation des raisonnements et des solutions, un barème national pourrait-il être le garant d'une égalité de traitement entre les familles. L'analyse statistique de la pratique des juges aux affaires familiales montre d'ailleurs que les répartitions des contributions entre les différents obligés non exonérés suivent déjà d'assez près une règle simple de répartition au prorata des niveaux de vie.

4. L'absence d'unité du contentieux

Qu'il s'agisse du contentieux civil ou de celui des juridictions d'aide sociale, le caractère dominant est l'absence d'unité qu'il s'agisse des critères mobilisés ou du raisonnement conduit, absence d'unité alimentée en particulier par la diversité des conceptions de la solidarité familiale et des modes de traitement de ce contentieux ainsi que par le défaut de directives légales ou jurisprudentielles précises

5. Les relations problématiques entre aide sociale et droit civil

Outre les questions délicates de procédure et de compétence, déjà soulignées par nombre d'auteurs, le droit civil se voit instrumentalisé par l'aide sociale alors même que ces deux univers sont fondés sur des logiques si ce n'est opposées, en tout les cas profondément différentes. Même s'il existe un lien très fort entre la contribution totale fixée par les juges aux affaires familiales et le montant laissé à la charge du créancier et de ses obligés par les commissions de l'aide sociale, il n'a pas été possible d'établir de différence dans les décisions judiciaires selon les modalités d'intervention de l'aide sociale (en particulier selon le montant de son financement)

