

Synthèse

**Le recours des établissements publics de santé
contre les débiteurs alimentaires**

Muriel REBOURG (dir.)

Centre de recherche en droit privé
Université de Bretagne Occidentale

Décembre 2003



Recherche réalisée avec le soutien du GIP Mission de recherche Droit et Justice
dans le cadre de l'appel à projets « La parenté comme lieu de solidarités »

I - Problématique et objectifs de la recherche

L'objectif de ce travail est d'étudier la manière dont les établissements publics de santé réagissent à l'égard des familles de leurs usagers et mettent en œuvre les obligations alimentaires lorsque des frais d'hébergement demeurent impayés et qu'un arriéré s'accumule. Il a pour ambition de chercher à savoir quelle est la pratique des établissements concernés, de déterminer, notamment, s'ils utilisent des modes amiables de recouvrement et s'ils mettent en œuvre le recours prévu à l'article L. 6145-11 CSP, en saisissant le JAF. Il s'agit, enfin, de repérer quelles ont pu être les incidences de la reconnaissance de la compétence exclusive du JAF en matière de fixation et de répartition de la dette alimentaire et de la jurisprudence tourmentée des juridictions suprêmes sur le fonctionnement des recouvrements opérés par ces établissements.

II - Méthodologie et déroulement de la recherche

Cette étude a consisté à analyser tant des décisions judiciaires que des dossiers de recouvrement de frais d'hébergement des établissements, au moyen de grilles de lecture prédéterminées, indispensables pour permettre le recueil des données nécessaires. Cette analyse a été complétée postérieurement par des entretiens auprès de professionnels.

A- Analyse des décisions judiciaires

1) Le contentieux relatif à la compétence des juridictions judiciaires

L'étude des recours des établissements publics de santé contre les débiteurs alimentaires a supposé, d'abord, une analyse approfondie de la jurisprudence de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat et du Tribunal des conflits pour retracer le conflit de compétence entre les juridictions judiciaires et administratives. Ce contentieux juridictionnel, qui a perduré durant plusieurs années, met particulièrement en lumière les enjeux de la mise en œuvre des obligations alimentaires par les établissements publics de santé. Cette analyse a été effectuée après une recherche des décisions effectuée grâce à deux bases de données juridiques (Lexilaser Cassation et site Internet Legifrance) reprenant la totalité des arrêts rendus par ces trois juridictions.

2) Le contentieux judiciaire relatif au recouvrement des frais d'hébergement

A cette étude s'est ajoutée une analyse des recours effectués devant certains juges du fond pour apprécier le contentieux porté devant les juges judiciaires. Il s'agissait ici de déterminer si les établissements publics de santé utilisent le recours qui leur est attribué par la loi pour l'établissement de la dette alimentaire et l'obtention d'une décision exécutoire à l'encontre des débiteurs alimentaires. Cet examen a permis de savoir si les établissements publics de santé agissent après l'échec du recouvrement, suite à l'émission d'un titre exécutoire, ou s'ils agissent au préalable. L'étude porte sur le département du Finistère, notamment sur les recours exercés auprès des TGI de Brest, Quimper et Morlaix. Cette recherche s'étend sur la période de mai 1997¹ à mars 2003 (date de décision JAF).

¹ Pour le TGI de Brest, la recherche est effectuée depuis mai 1997, pour le TGI de Morlaix depuis mars 2000 et pour le TGI de Quimper depuis janvier 1998 (date de décision JAF).

Les recours sont enregistrés, *via* un logiciel utilisé par les greffes des juridictions. Le classement est effectué selon la nature de l'affaire, en l'espèce il s'agit de la rubrique « recours des tiers payeurs contre les débiteurs d'aliments » dont le numéro 245 a récemment été remplacé par le 24-E. L'utilisation de ce logiciel a permis de déterminer le nombre de recours exercés par les établissements publics de santé et de répertorier les décisions rendues.

L'étude des décisions rendues par les JAF a été effectuée à la lumière des dispositions du Code civil relatives aux obligations alimentaires afin d'apprécier leur influence sur l'exercice du recours. Une comparaison entre la dette hospitalière et le montant de la dette alimentaire déterminée par le juge judiciaire a conduit également à examiner la mise en œuvre du principe de proportionnalité de l'obligation aux besoins du créancier et aux ressources du débiteur, prévu à l'article 208 du Code civil.

Cette étude nous a également conduits à étudier les décisions rendues sur une demande du Conseil général et à déterminer le rôle de ce dernier ; il s'agissait de savoir, notamment, si, ayant fait l'avance des frais, il se substitue aux établissements publics de santé en agissant dans l'intérêt de la collectivité, sur le fondement de l'article L. 132-7 CASF (remplaçant l'article 145 CFAS), pour récupérer les sommes déjà versées à ces établissements.

B- Analyse des dossiers de recouvrement des établissements publics de santé

Parallèlement à l'analyse des décisions judiciaires, un travail de recherche a été fourni à partir des dossiers de recouvrement d'établissements publics de santé, ce qui a permis d'analyser leur pratique en la matière. Les dossiers de recouvrement concernent les établissements publics de santé des villes de Quimperlé et de Morlaix (CHR). Les sites de Quimper et de Brest étaient initialement prévus mais ils ont été abandonnés en raison du refus de la direction de ces deux établissements de nous donner accès aux dossiers fondé sur des préoccupations de confidentialité et de respect de la vie privée.

Nous avons l'objectif de faire une recherche tant qualitative que quantitative. En ce sens, nous souhaitons déterminer, tout d'abord, le nombre annuel de dossiers faisant l'objet d'un litige dans le recouvrement des frais hospitaliers (contentieux judiciaire ou non) et mettant en cause des obligés alimentaires. Pour ce faire, nous nous sommes adressés aux bureaux des entrées des établissements, qui nous ont dirigés vers les trésoreries hospitalières qui s'occupent du recouvrement. Nous leur avons demandé de nous communiquer des renseignements afin d'identifier les dossiers qui suscitent des difficultés. Il est en effet apparu quasiment impossible d'étudier tous les dossiers hospitaliers, du fait de leur grand nombre mais également parce qu'ils ne contiennent pas forcément d'indications pertinentes quant aux difficultés de recouvrement. En effet, c'est la trésorerie, en tant que comptable de l'établissement (qui est l'ordonnateur), qui est chargée du recouvrement des créances hospitalières. C'est donc elle qui a en premier connaissance des difficultés qui se posent en la matière. Les services de la trésorerie travaillent avec un document (listing informatique) intitulé « état des restes » qui recense chaque mois tous les impayés. Malheureusement, ce document ne fait pas apparaître si le dossier concerne un débiteur alimentaire ; il était donc inexploitable car ne permettait pas de repérer directement les dossiers intéressants. En outre, l'accès aux dossiers des trésoreries nous a été refusé. L'approche quantitative du contentieux n'a donc pas abouti.

Nous avons cependant procédé à une analyse qualitative de dossiers hospitaliers (5) ayant fait, ou non, l'objet d'un contentieux judiciaire. Ces dossiers ont été répertoriés eu égard aux difficultés de recouvrement engendrées par des arriérés importants. Il s'agit donc d'illustrations du contentieux.

Constatant la faiblesse du nombre de recours judiciaires exercés, nous avons cherché à en déterminer les raisons, et notamment à savoir s'il existe des obstacles ou des réticences à l'exercice de ce recours et, le cas échéant, comment les établissements publics de santé procèdent au recouvrement de leur créance. Ainsi nous sommes-nous interrogés, d'une part, sur les procédés amiables mis en œuvre pour obtenir le recouvrement et, d'autre part, sur la procédure comptable mise en place au sein des trésoreries municipales chargées du recouvrement de ces créances et sur les liens que ces services entretiennent, en la matière, avec la direction des centres hospitaliers.

C- Détermination du rôle du Conseil général du Finistère

Nous avons tenté de déterminer le rôle du Conseil général du Finistère, d'une part, à partir d'une analyse des décisions rendues par le JAF sur saisine du Conseil général en matière d'aide sociale, afin de jauger le contentieux propre à l'aide sociale mais aussi de savoir s'il existe des liens entre les recours exercés par les établissements publics de santé et ceux exercés par le Conseil général au titre de l'aide sociale ; d'autre part, grâce aux contacts pris avec des personnels administratifs du Conseil général qui nous ont permis de comprendre les évolutions des pratiques au sein de cette institution.

Depuis les lois de décentralisation, les départements ont une plus grande latitude concernant le financement et la répartition de l'aide sociale aux personnes âgées. L'objectif était aussi de déterminer quelle est la politique de protection sociale mise en œuvre par ce département à l'égard des personnes âgées et handicapées, et notamment l'attitude adoptée à l'égard des obligés alimentaires.

D- Entretiens avec des professionnels

Les entretiens avec les professionnels ont porté sur les commentaires des résultats de la recherche une fois les données recueillies. Ils ont été effectués au dernier stade de l'étude.

Des entretiens avec les magistrats concernés par ces recours, c'est-à-dire les juges aux affaires familiales des juridictions judiciaires choisies (Morlaix et Quimper), ont été réalisés sur la base d'un questionnaire préétabli, afin de recueillir leur opinion vis-à-vis de ce contentieux, de son évolution et afin de mieux connaître leur pratique en la matière, notamment quant aux conditions et à l'étendue du recours.

Des entretiens ont également eu lieu avec les différents responsables des services hospitaliers de recouvrement sélectionnés (responsable du bureau des entrées ou direction), pour connaître leur pratique et constater si celle-ci s'est modifiée du fait de la jurisprudence, notamment quant à la question de l'établissement d'états exécutoires et de commandements de payer. Il s'agissait ici de compléter et confronter les renseignements déjà fournis par l'étude des dossiers.

III- Conclusions principales

Au terme de l'analyse de la jurisprudence, on observe que depuis 1999, le contentieux de compétence juridictionnelle est définitivement tranché : que l'établissement ait émis un titre exécutoire ou non, la compétence en cas de contentieux est judiciaire et le JAF peut ordonner l'arrêt des poursuites fondées sur un état exécutoire indûment émis par l'administration. En revanche, la question de la validité des titres exécutoires émis contre les débiteurs alimentaires n'est toujours pas éclaircie : **on ne peut affirmer avec certitude que l'émission de ces titres serait désormais interdite**. Quant à leur incidence sur le recouvrement des créances, elle n'est pas, non plus, tout à fait clarifiée. En pratique, la jurisprudence semble avoir eu pour effet de limiter l'émission d'états exécutoires contre les débiteurs alimentaires.

A l'inverse, la jurisprudence est toujours abondante en ce qui concerne l'application de la règle « aliments ne s'arrangent pas ». La Cour de cassation a dû plusieurs fois rappeler cette solution depuis qu'elle l'a énoncée en 1991 : **seule l'action en justice immédiate justifie le renversement de la présomption de renonciation**. L'application rigoureuse de cette règle par la Cour de cassation fait obstacle à la récupération des arriérés antérieurs à l'assignation. Elle montre une volonté de protection des membres de la famille du résident. Le fait que le contentieux soit persistant peut néanmoins traduire une certaine réticence des juges du fond à appliquer aussi sévèrement la maxime ou la volonté des établissements publics de santé de faire admettre son renversement lorsque des procédés de recouvrement ont été mis en œuvre. L'application des règles relatives aux obligations alimentaires à l'action des établissements publics de santé affecte indéniablement son efficacité, ce que corroborent les résultats de la recherche sur le terrain.

Au plan local, le premier constat est un **faible nombre de recours exercés par les établissements publics de santé devant les juridictions du fond du Finistère**. Il n'y a pas de saisine systématique du JAF au moment de l'admission du résident. La pratique antérieure du Conseil général, se « substituant » aux établissements par son action contre les débiteurs alimentaires, explique en partie le faible nombre de recours. Cette substitution « pour rendre service » avait pour but d'éviter que les établissements ne subissent un déséquilibre financier engendré par les refus d'aide sociale (notamment en cas de défaut d'information en provenance des débiteurs alimentaires sur leurs ressources).

Bien que rare, ce **contentieux est néanmoins important en valeur et particulièrement long**, indépendamment de la procédure judiciaire qui n'est pas d'une durée excessive.

La durée du contentieux est notamment due aux tentatives de résolution amiable des litiges par les établissements publics de santé qui ne procèdent à la saisine du juge qu'en dernier ressort, comme l'attestent certains dossiers. Cette saisine tardive du juge, confrontée à l'application de la maxime « aliments ne s'arrangent pas », constitue un obstacle à la récupération des arriérés². Malgré les démarches effectuées auprès des débiteurs alimentaires, le renversement de la présomption de renonciation par l'établissement est, en effet, quasi-impossible.

² Lorsqu'un établissement n'arrive pas à récupérer ses arriérés, la dette est admise en non valeur sous la responsabilité du trésorier. L'admission en dette de non valeur des sommes non recouvrées constitue un déficit dans le budget de l'établissement qui sera repris en compte l'année suivante lorsqu'on établira le budget de l'établissement (au plan comptable, la dette est apurée). Cette admission a un caractère provisoire et elle peut donc être réouverte si a posteriori les frais venaient à être réglés.

Découragés par l'application rigoureuse de la maxime « aliments ne s'arrangent pas », les établissements ne formulent pas toujours de demande de récupération des arriérés (alors même qu'ils existent). Dès lors, **ce recours tend à se transformer en action en fixation de la dette alimentaire pour l'avenir**, ce qui est incompatible avec sa nature d'action directe : la créance n'est pas certaine puisqu'elle a pour cause des prestations non encore servies. Cette inadaptation de l'action n'est pas relevée par les magistrats, qui statuent et fixent pour l'avenir le montant des contributions des obligés alimentaires. Lors de l'évaluation de celles-ci, le JAF, dans le cadre des décisions étudiées au plan local, ne procède pas toujours à une répartition entre les débiteurs alimentaires et lorsque c'est le cas, il répartit de façon égalitaire le montant de la participation.

Au terme de cette étude, il apparaît que l'avenir du recours des établissements publics de santé contre les débiteurs alimentaires est incertain.

Composition de l'équipe de recherche :

Marguerite Jourdain (MC, Université de Bretagne Occidentale)
Agnès Louis-Pecha (MC, Université de Bretagne Occidentale)
Muriel Rebourg (MC, Université de Bretagne Occidentale)
Pierre Tracol (Vacataire à l'Université de Bretagne Occidentale)