



HAL
open science

La personne âgée, ses débiteurs d'aliments, et l'aide sociale

Evelyne Serverin, Françoise Vennin

► **To cite this version:**

Evelyne Serverin, Françoise Vennin. La personne âgée, ses débiteurs d'aliments, et l'aide sociale : éléments pour une réflexion sur la part de la solidarité familiale dans la prise en charge de l'hébergement des personnes âgées. [Rapport de recherche] Ministère des affaires sociales et de l'emploi. 1990, pp.68 f. halshs-00842473

HAL Id: halshs-00842473

<https://shs.hal.science/halshs-00842473>

Submitted on 5 Sep 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE L'EMPLOI
(Direction de l'Action Sociale)

CERCRID
Université Jean Monnet CNRS
6, rue Basse des Rives
42023 SAINT-ETIENNE CEDEX 2

**LA PERSONNE AGEE, SES DEBITEURS D'ALIMENTS,
ET L'AIDE SOCIALE**

**ELEMENTS POUR UNE REFLEXION SUR LA PART
DE LA SOLIDARITE FAMILIALE DANS LA PRISE EN CHARGE DE
L'HEBERGEMENT DES PERSONNES AGEES**

Convention d'études n° 90-07

Décembre 1990

Rapport : Evelyne SERVERIN

**Enquête : Evelyne Serverin
Françoise Vennin**

C.E.R.C.R.I.D. - Unité Associée au C.N.R.S. n° 1155
Université Jean Monnet 35 rue du Onze Novembre 42023 Saint-Etienne

3 4200 01235971 3

PROPOS INTRODUCTIFS

1- L'obligation alimentaire dans le système français d'aide et de protection sociales

Logée au coeur de la plupart des prestations relevant de l'Action Sanitaire et Sociale, première au regard de la prise en charge des besoins par l'Aide Sociale, l'obligation alimentaire attachée à la mise en oeuvre de nombreux droits sociaux, constitue une source importante, autant que méconnue, d'obligations financières pour les familles.

Si l'existence d'une *obligation alimentaire directe*, à la charge des parents vis-à-vis de leurs enfants mineurs, des enfants vis-à-vis de leurs parents, des époux et ex-époux entre eux, n'est pas ignorée (voire même, est largement reconnue quand elle prend la forme juridique d'une pension alimentaire après-divorce), la même obligation, dès lors qu'elle est *mise en oeuvre par des tiers* (Services départementaux d'Aide Sociale, Caisses d'Allocations Familiales, hôpitaux et établissements pour personnes âgées), perd tout à la fois sa légitimité, et sa visibilité. La *source juridique de l'obligation* est pourtant identique : ce sont les articles 203 à 211 du Code civil qui posent le principe de toutes les formes d'obligation alimentaire, de l'obligation d'entretien des parents à l'égard de leurs enfants (article 203), à l'obligation alimentaire des enfants vis-à-vis de leurs ascendants (article 205), et des parents vis-à-vis de leurs descendants, quel que soit leur âge (article 207, alinéa 1), l'obligation alimentaire réciproque des gendres et belles filles vis-à-vis de leurs beau-père et belle-mère (article 206), à l'obligation alimentaire de la succession de l'époux prédécédé à l'égard de l'époux survivant, enfin (article 207-1). Les nombreuses dispositions spéciales qui aménagent les conditions dans lesquelles sont mises en oeuvre ces obligations (selon la filiation, l'état matrimonial) trouvent toutes leur fondement dans ces règles civilistes qui établissent une *vocation alimentaire* entre certaines personnes, qui s'actualisera dans le versement d'une pension en cas de besoin. Ce n'est donc pas le *principe général* d'une telle vocation alimentaire qui est en cause, mais bien les *conditions* dans lesquelles cette vocation donnera lieu à fixation d'une pension.

Spontanément et directement acquittée en argent ou en nature, la dette alimentaire devient une de ces manifestations des échanges intergénérationnels dont se préoccupent les économistes et les sociologues du patrimoine ¹.

Demandée par le créancier d'aliments, bénéficiaire direct, par la voie d'une action en justice, la dette alimentaire devient pension alimentaire, dont l'évaluation, les modifications, la mise à exécution sont relayés par un lourd appareillage juridico-social, qui a vocation de venir en aide au créancier alimentaire.

Mis en cause par les services sociaux et hospitaliers, au titre des prestations versées à leurs parents, les débiteurs d'aliments n'ont plus face à eux un parent dans le besoin, mais un *tiers* qui met des sommes à leur charge, ou agit en récupération de sommes déjà engagées, voire versées en totalité, lorsque l'action intervient après le décès.

Le juge n'est plus ici qu'un lointain recours, l'espace décisionnel étant principalement administratif, de la phase d'admission à celle de la mise à exécution.

Cette dernière situation est celle des familles dont un membre est demandeur, ou bénéficiaire, d'une prestation pour laquelle le recours alimentaire a été réservé. C'est le cas, aujourd'hui, pour *cinq grandes catégories* de prestations:

- les *prestations d'Aide Sociale*, qui engagent les débiteur visés aux articles 205 et s. du Code civil (article 144 du Code de la famille et de l'Aide Sociale ², en raison du principe de subsidiarité de l'Aide Sociale ;

¹ Voir par exemple : D. STRAUSS-KAHN, "Economie de la famille et accumulation patrimoniale", Paris, Cujas, 1977 ; KESSLER, "Aides, donations, héritages", *Economie et Statistiques*, n° 107, Janvier 1979 ; A. FOUQUET, L. MURARD, "Héritages et donations", *Economie et Statistiques*, n° 145, Juin 1982.

² Du moins la majeure partie d'entre elles, des exceptions nombreuses ayant été apportées par des textes spécifiques, notamment dans le domaine des allocations aux adultes handicapés. Pour un tableau complet, voir Elie ALFANDARI, *Action et aide sociales*, Dalloz, 4ème édition, 1989, Tableau annexe.

- les *prestations d'Aide Sociale à l'enfance*, étendant l'obligation alimentaire aux père, mère et ascendants, selon les articles 203 à 211 du Code civil (article 83 alinéa 1 au C.F.A.S.) ;

- la *fourniture de soins et de services par les hôpitaux et hospices*, à l'égard des personnes désignées par les articles 205, 206, 207 et 212 du Code civil (article L708 du Code de la santé publique) ;

- le versement par les Caisses d'Allocations Familiales de l'*allocation de soutien familiale* au parent isolé, à l'égard du parent débiteur condamné par décision de justice à verser une pension alimentaire (loi du 22 décembre 1984, article L.581-1 et suiv. Code de la Sécurité Sociale) ;

- le montant des *allocations de Revenu Minimum d'Insertion* , à l'encontre des débiteurs d'aliments visés aux articles 203, 212, 255, 270, 282, 334, 342 du Code civil (article 23 de la loi du 1er décembre 1988).

Ces dispositions ont en commun de constituer les personnes tenues à l'obligation alimentaire, en *tiers débiteurs* de prestations ; elles diffèrent dans la *désignation des personnes tenues aux aliments*, ainsi que dans le *mécanisme des recours*. Ces recours prendront en effet tantôt la forme d'une action directe (article 708 du C.S.P. ; article 84 du C.F.A.S.), tantôt d'une action subrogatoire (article 28 loi du 1er décembre 1988, article L.581-1 Code de la Sécurité Sociale), tantôt enfin d'un recours indirect exercé pour le compte d'autrui (article 145 C.F.A.S.). Quant à la liste des personnes désignées, la variété est la règle, jusqu'à constituer, dans certaines prestations, des énumérations hétéroclites dont le lien avec l'allocation n'est pas toujours perceptible ¹.

Les prestations dont le versement est ainsi assorti d'une obligation alimentaire concernent des personnes différentes, prises dans des situations également variées : enfants pris en charge, parents isolés, demandeurs d'aide sociale, adultes en difficulté. L'intérêt porté à ces situations est cependant très inégal. Si les recherches abondent en ce qui concerne les modalités de récupération de l'allocation de soutien familial, en raison de l'intérêt qui s'attache

¹ C'est le cas de la liste des débiteurs d'aliments établie par l'article 23 de la loi sur le Revenu Minimum d'Insertion. Pour une analyse de l'étendue de cette obligation, cf. E. SERVERIN, Solidarité nationale et solidarité familiale dans l'allocation du Revenu Minimum d'Insertion. *Actes*, n° 65, 1988, Le Revenu Minimum d'Insertion.

traditionnellement au secteur des pensions alimentaires dues aux enfants ¹, elles sont quasi inexistantes dans les autres secteurs, où la demande d'étude reste faible ².

Depuis peu, un intérêt nouveau est porté à la demande d'aliments des personnes âgées, et singulièrement des personnes âgées dépendantes, dont le poids démographique s'est notablement accru au cours des deux dernières décennies. L'hébergement de ces personnes, rendu nécessaire par l'augmentation des handicaps liés à l'âge, nécessite des *compléments financiers*, qui peuvent être demandés à l'Aide Sociale. La réalité de ce besoin d'aide sociale est, on le verra, plus complexe, mais il n'en reste pas moins que la situation démographique est perçue comme un *risque* pour le budget de l'aide sociale.³

Conjugué avec les effets de la décentralisation (effective depuis le 1er janvier 1984), qui a conduit à un transfert de compétences de l'Etat aux départements en matière d'Aide Sociale, ce phénomène démographique a contribué à *la visibilité* de la dette alimentaire des familles des demandeurs, qui se manifeste sur plusieurs plans:

- Visibilité jurisprudentielle sur certains aspects de la dette alimentaire dans ce secteur, tout d'abord : les trois dernières années ont été marquées par une brusque résurgence des *jurisprudences* des Cours suprêmes (Conseil d'Etat, Cour de Cassation, Tribunal des conflits) relativement aux modalités de mise en oeuvre de la dette d'aliment des familles des personnes âgées.

¹ Cf. le bilan de la réforme sur le recouvrement des pensions alimentaires (loi du 22 décembre 1984), publié par le Ministère de la Solidarité, de la Santé, et de la Protection Sociale. Fascicule général n° 88/18bis. Voir également, à propos de cette même disposition, L.H. CHOQUET, "L'obligation d'entretien. Que modifie la prise en charge administrative ?". Rapport de recherche, appel d'offre de la C.N.A.F. "Droit et nouvelles formes de la vie familiale", A.D.R.E.S.S.E., 1990. Pour une liste plus complète des travaux consacrés à ces dettes d'aliments, voir bibliographie en annexe de cette introduction.

² Pour des études anciennes, v. J.L. SOURIOUX : Pour une sociologie de l'obligation alimentaire, Rev. aide soc., 1962.65 ; B. LORY : "A propos de deux enquêtes : l'aide sociale et les infirmes", Rev. dr. san. soc., 1966.302. Plus récemment, l'auteur du présent rapport a comparé la mise en cause des débiteurs d'aliments par les commissions d'aide sociale et par le juge judiciaire. E. SERVERIN, "La mise en oeuvre de l'obligation alimentaire familiale", Contrat Ministère de la Justice, Université Lyon III. Voir également, pour une synthèse de la question, E.SERVERIN, "Le renouveau des obligations alimentaires familiales", in *Le courrier du CNRS*, N°75, avril 1990.

³Cf sur ce point notre 3ème partie.

- Visibilité des décisions prises en la matière vis-à-vis des débiteurs d'aliment, ensuite: la décision administrative d'attribution de l'aide sociale peut désormais faire l'objet d'une action en réformation devant les commissions départementales, à l'initiative des débiteurs d'aliment du demandeur (article 131 du C.F.A.S., modifié par la loi du 6 janvier 1986).

En application de la loi du 11 juillet 1979 relative à "la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public", loi qui impose la motivation des décisions administratives individuelles défavorables concernant les administrés, la Direction de l'action sociale a fait figurer, parmi les décisions à motiver, les *décisions mettant en cause les débiteurs d'aliment (article 144 C.F.A.S.)*. Ces décisions ont été classées parmi celles " qui imposent à certaines personnes le paiement de sommes dues en vertu de loi à d'autres personnes". La motivation exigée à ce titre apparaît distincte des décisions de *refus* d'attribution de l'aide à domicile aux personnes âgées, ou de placement de personnes âgées, qui sont classées parmi les décisions "qui refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales" ¹.

La demande d'études formée par la Direction de l'Action Sociale en Octobre 1990 ² sur la question de la mise en cause des débiteurs d'aliment dans les prestations d'hébergement des personnes âgées, s'inscrit dans ce mouvement, qui tend à faire de l'obligation alimentaire un problème à résoudre, ou tout au moins, une question à étudier.

Nous avons accepté de nous charger de cette étude parce qu'elle nous semblait traduire une "crise de légitimité" de la dette alimentaire dans le secteur social ³, crise qui se manifeste dans d'autres domaines que celui de l'aide sociale. En effet, si la question posée, et qui sera seule traitée dans le présent travail, est circonscrite à la prise en compte des créances alimentaires dans le contexte de *l'hébergement des personnes âgées*, nul doute que le problème de fond qui est ainsi engagé dépasse cette situation particulière, et touche à l'homogénéité *du système d'attribution de prestations* au regard de la contribution des familles. Ce

¹ V. annexe à la circulaire du Premier Ministre relative à la motivation des actes administratifs (J.O. 2 octobre 1987).

² Ministère de la Solidarité, de la Santé, et de la Protection Sociale, Service des Etudes et du Financement.

³ Convention d'études n° 90-07, conclue en Novembre 1990.

n'est donc pas le débat général du maintien de la *solidarité familiale*, et de sa primauté par rapport à l'aide de la collectivité, qui est en jeu, mais celui de sa *persistance* dans certaines prestations. La concurrence qui s'établit entre des prestations "avec obligations alimentaire", et des prestations "sans obligation alimentaire", au regard d'une même situation concrète, rend plus urgent le besoin de clarification et d'harmonisation des règles à cet égard. Le secteur de l'hébergement des personnes âgées est riche d'exemples de chevauchements de prestations de nature différente. Il constitue, à cet égard, un terrain de recherches exemplaire pour une mise en discussion plus globale de la répartition de l'effort de solidarité, entre la collectivité et les familles.

2- Les opérations réalisées dans le cadre de l'étude

Compte tenu des brefs délais impartis pour la réalisation de cette étude (moins de deux mois) il n'a pas été possible d'envisager une approche détaillée du fonctionnement des commissions d'admission à l'aide sociale en ce qui concerne les débiteurs d'aliments des personnes âgées, et encore moins de répondre à des exigences de représentativité à l'échelle nationale.

Le projet établi se donnait un triple objectif, visant à apporter le maximum d'informations au regard de la demande de connaissance :

- *La constitution d'un corpus d'arrêts en provenance des Cours suprêmes* sur les difficultés soulevées par les recours exercés contre les débiteurs d'aliments, et leur analyse détaillée, en vue de faire le point sur leur situation juridique, tant du point de vue des compétences juridictionnelles que de l'étendue et des conditions de mise en oeuvre de l'obligation.

- *La collecte des statistiques des contentieux au fond*, dans les trois secteurs où ce contentieux se déploie (tribunaux judiciaires, juridictions administratives, juridictions spécialisées), avec pour objectif de mesurer l'état des contestations sur les décisions rendues par les commissions.

- *La réalisation d'une préenquête* auprès des Directions de la Protection Sociale de deux départements (LOIRE et RHONE), visant à fournir les premières indications sur des pratiques, et au-delà, à identifier les variables pertinentes en vue de la réalisation d'une recherche ultérieure étendue à un ensemble représentatif de départements.

Chacune des opérations fera l'objet d'une partie distincte du rapport, suivie d'une synthèse partielle. Une conclusion générale présentera des propositions dans la perspective d'une extension de l'enquête à un grand nombre de départements.

BIBLIOGRAPHIE DES ETUDES REALISEES SUR LES RECOURS CONTRE LES DEBITEURS D'ALIMENTS

- GUIBERT (B.); RENAUDAT (E.) TI : L'intervention de l'Etat dans l'obligation alimentaire (premières leçons de la loi du 22 decembre 1984) in Familles, interventions et politiques. Nouvelles régulations sociales. Annales de Vauresson

-FARRET (B.) AM Université de Nice. Faculté de Droit et des Sciences Economiques. Nice : Informatisation et efficacité de la justice in L'informatisation de la justice. Thèse pour le Doctorat d'Etat en Droit; 1983

- Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés. (CNIL). Paris L'informatique et la sécurité sociale in 6ème rapport d'activité de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés. aide sociale; pension alimentaire; caisse d'allocations familiales;

-DROIT ET INFORMATIQUE AM. Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés. (CNIL). Paris TI : Delibération sur un traitement informatique relatif à l'allocation de soutien de famille et au recouvrement des pensions alimentaires impayées. 1985/ 12/17; no 85-86;

-Les prestations familiales. : Liaisons Sociales; 1985/12/12; no 9622; numéro spécial; 153 p.,

-Regards sur les prestations familiales : Droit Social Paris; 1985; no 5; pp. 329-447

- La famille monoparentale: une marginalité en mutation : Recherche Sociale Paris; , 1983; no 85; pp. 3-53

-STECK (P.); ZABNER (M.) : Les avances sur pension alimentaire: près d'un an d'existence : Bulletin CAF; 1981; no 08; pp. 12-17

-PAUSIER (E.): Un nouveau rôle pour les CAF: les avances sur pension alimentaire : Bulletin CAF;1981; no 02; pp. 21-29

-VALETAS (M. F.); PATY (D.), collab.; PLATRE (C.), collab. Ministère de la Justice. Service de coordination de la Recherche. Paris Le règlement des pensions alimentaires. Etude sur la mise en oeuvre de mesures judiciaires et sur les débiteurs

defaillants. Paris: Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des conditions de Vie, Division Analyse sociale; 1978; 207 p.

- MAZEL A. AM : CANADA Les Etudiants en Droit Montréal, Pension alimentaire et pratique judiciaire d'appel en matière de divorce Revue Juridique THEMIS. No 1-2 1976; pp. 311-334;

-MAZEL A. AF : IRETIJ AM Centre National de la Recherche Scientifique CNRS Institut de Recherches et d'Etudes pour le Traitement de l'Information Juridique IRETIJ Montpellier : Analyse par approche socio-démographique et économique de la pension alimentaire en cas de divorce 147 p.

PREMIERE PARTIE

La jurisprudence des cours suprêmes sur la dette alimentaire des familles des personnes âgées

La distinction entre jurisprudence et pratiques juridictionnelles renvoie à des différences de procédure, et de diffusion, entre les affaires traitées au fond, et celles qui donnent lieu à des recours exercés devant les juridictions suprêmes. Du point de vue méthodologique, cette distinction est essentielle puisqu'elle désigne des procédés de collecte et d'analyse des données bien différenciés.¹ La jurisprudence permet d'accéder au texte des décisions, tandis que le contentieux n'est accessible que par l'intermédiaire de variables statistiques, dont la finesse conditionne le niveau de connaissance.

Pour mesurer l'importance de la jurisprudence des Cours suprêmes sur la question de la dette alimentaire liée à l'attribution de prestations sociales, nous avons procédé à une collecte systématique des décisions diffusées par la banque de données juridiques JURIDIAL, qui distribue les bases spécialisées de ces juridictions².

L'interrogation de ces bases a été réalisée à partir d'une expression volontairement très large³, de manière à inclure toutes les situations procédurales

¹ Nous entendons par *jurisprudence* l'ensemble des décisions des Cours suprêmes mises à disposition du public, soit par l'édition de revues, soit par l'insertion dans une banque de données. Cette notion ne se confond pas avec celle du *contentieux*, qui distingue l'ensemble des litiges traités par les juridictions en fond, et pour lequel n'existe aucun réseau de publication systématique. Sur tous ces points, v. notre thèse "De la jurisprudence au droit privé. Théorie d'une pratique", Edition P.U.L., 1985.

² Il s'agit de la base CASS pour les arrêts de la Cour de Cassation, et de la base JADE pour les arrêts du Conseil d'Etat et du Tribunal des conflits. Ces bases ne contiennent cependant pas la totalité des arrêts rendus pour ces juridictions, loin s'en faut. Sont insérés systématiquement les arrêts publiés dans les recueils officiels (LEBON, Bulletins de la Cour de Cassation), les arrêts inédits n'étant retenus que parcimonieusement, et sans que les règles de sélection soient explicites. En revanche, ces bases contiennent également des jugements et arrêts des décisions au fond. Nous en avons retenu deux à titre d'exemple, mais sans les faire figurer dans la liste des références des cours suprêmes.

³ Le libellé a été le suivant : "ALIMENT ? et ENFANT ?". La question était identique pour les deux bases.

et toutes les prestations. Les références non pertinentes ont été exclues après lecture (arrêts qui ne concernaient pas une prestation médicale ou sociale, essentiellement les pensions alimentaires après divorce). 21 références¹ concernaient la question étudiée, correspondant à la période couverte par la banque de données, soit de 1961 au deuxième trimestre 1990. Ces références peuvent être réparties de la manière suivante, selon les critères de l'année, de la source, et de la procédure.

Tableau 1 Répartition des références jurisprudentielles étudiées

Source et procédure	CE TC C. CASS Hébergem. pers. âgées Art. 144 CFAS	CE TC C. CASS Hébergem. pers. âgées Art. L 708 CSP	CE TC C. CASS Aide médic. pers. âgées 144 CFAS	CE TC C. CASS Aide médic. pers. âgées L708 CSP	CE TC C. CASS Aide méd. autre L 708 CSP
1962	1				
1963		1			
1969	1				
1971	1		1		
1977	1				
1978			1		
1980					1
1982	1				
1985	1				
1987	1	1 2 1			
1988					1
1989	2 2				1

¹ Voir en fin de ce chapitre la liste complète des arrêts référencés.

La jurisprudence des recours naît tardivement, à partir de l'année 1987. La moitié des arrêts ont été rendus de 1987 à 1989. Avant cette date, les arrêts sont rares, et dispersés. Les conflits de compétence sont signalés par l'apparition du tribunal des conflits, qui intervient 3 fois entre 1987 et 1989. L'essentiel des références se concentre dans le secteur de l'hébergement des personnes âgées, les questions relatives à l'aide médicale, et les recours au titre de l'aide médicale concernant d'autres débiteurs restant marginales. A part égale, au cours de cette période, les litiges se répartissent entre les articles 144 et s. du C.F.A.S., et L.708 du C.S.P. Ces jurisprudences se développent sur deux aspects du recours contre les débiteurs d'aliments : la détermination des juridictions *compétentes* pour trancher les litiges, et la mesure *de l'étendue* de l'obligation alimentaire au regard de la créance sociale.

Chapitre 1 : LES JURIDICTIONS COMPETENTES POUR TRAITER LES
CONTESTATIONS RELATIVES A L'OBLIGATION ALIMENTAIRE LIEE A
L'HEBERGEMENT DES PERSONNES AGEES

**Section 1 : L'émergence d'un conflit de compétence à propos de la
validité des titres exécutoires**

Le contentieux de la compétence occupe la quasi totalité de la jurisprudence depuis 1987. Il intervient après une longue période de stabilité (de 1962 à 1985), au cours de laquelle les règles de compétence fixées antérieurement n'ont pas fait l'objet de discussions. Certes, la question de la répartition des compétences entre les ordres de juridictions, et entre les juridictions d'un même ordre, est particulièrement délicate lorsque se greffent des règles de droit public et de droit privé, comme c'est le cas dans le secteur des recours contre les débiteurs d'aliments. Mais cette situation n'est pas nouvelle puisque les textes relatifs à cette obligation n'ont subi aucun changement depuis 1958, ni à l'intérieur des textes de la famille et de la santé publique, ni dans le Code civil¹. L'explication de cette reprise des débats est à rechercher ailleurs, sans doute dans la nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les départements en matière d'aide sociale, qui a conduit à redéfinir les instruments d'action des intervenants.

Au début de la période étudiée, les références analysées situent et régulent les questions de compétence *à l'intérieur* de l'ordre judiciaire², sans jamais mettre en doute la compétence exclusive des juridictions judiciaires pour l'évaluation de l'étendue de l'obligation alimentaire. Mais ces décisions émanaient de la Cour de cassation, le Conseil d'Etat n'ayant pas eu à se prononcer directement sur ce point, et pas davantage le Tribunal des conflits.

Les juridictions administratives ne semblaient pas cependant totalement mises à l'écart de toute discussion sur la dette alimentaire. Deux arrêts du Conseil d'Etat

¹Si l'on excepte la disposition nouvelle insérée dans l'article 207 al.2 du Code civil, par la loi du 3 janv.1972, et qui autorise le juge à décharger le débiteur de tout ou partie de sa dette alimentaire lorsque celui-ci aura manqué gravement à ses obligations envers le débiteur.

² Cass. civ. 2ème section, 21 février 1963 (référence 2) qui pose le principe de la compétence du T.G.I. pour le recours des hôpitaux et hospices; et Cass. civ. 2ème, 8 décembre 1971, précisant que le recours du préfet (article 145 du C. F.A.S.) entre par son objet dans la compétence du tribunal d'instance en vertu de l'article 7-1 du décret du 22 décembre 1958, et confirmant la compétence de droit commun du T.G.I. pour le recours des hôpitaux et hospices.(référence 5)

montrent que les débiteurs pouvaient être amenés à débattre devant la juridiction administrative de l'étendue de leur obligation, à l'occasion de certains recours . Le premier arrêt Epoux TUGAS ¹ concernait un *recours en cassation* formé par des débiteurs d'aliments devant le Conseil d'Etat contre une décision de refus d'admission à l'aide sociale prononcée par la Commission Centrale d'Aide Sociale.

Le second arrêt, plus récent, DIARRA ², a été rendu à l'issue d'une procédure manifestement mal dirigée, puisque l'action en recouvrement de l'hôpital, fondée sur l'article L.708 C.S.P., avait fait l'objet de la part du débiteur d'une demande de *remise gracieuse* auprès du tribunal administratif, lequel a rejeté cette demande, approuvé en cela par le Conseil d'Etat. Aucun de ces deux arrêts ne laissait apparaître une quelconque revendication de la compétence administrative, pas plus sur le fondement de l'article 145 du C.F.A.S. que sur celui de l'article L.708 du C.S.P. Il était clair, dans la pratique comme dans la doctrine, que les tribunaux judiciaires, une fois saisis, étaient et restaient compétents, sous réserve du respect de la répartition interne entre le Tribunal d'Instance, et le Tribunal de Grande Instance.

Pour que cette situation soit remise en cause, il fallait que l'on se trouve placé dans une des situations de conflit de compétence justifiant le recours au tribunal des conflits. En l'espèce, c'est la situation du renvoi pour double déclaration d'incompétence d'un tribunal judiciaire et d'un tribunal administratif qui s'est présentée.³ Dans l'affaire LAUNAY ⁴, un tribunal de grande instance, puis un tribunal administratif, se sont déclarés successivement incompétents, sur la question de la recevabilité d'une *demande en annulation d'un état exécutoire* émis par l'Assistance publique de Paris, contre le débiteur d'aliments d'une personne âgée hospitalisée en long séjour, état qui avait été délivré sur le fondement de l'action de l'article L.708 du C.S.P. Saisi sur renvoi, le Tribunal des conflits a tout d'abord procédé à la qualification de la relation qui s'établit entre l'hôpital et le débiteur d'aliments. C'est la qualification de " rapport de droit public " qui a été

¹ Conseil d'Etat, 2 et 4 S.S.R., 30 avril 1971 (référence 4).

² Conseil d'Etat, 1/4 S.S.R., 13 février 1987 (référence 10).

³ Procédure prévue par l'article 34 du décret du 25 juillet 1960.

⁴ Tribunal des conflits, 12 janvier 1987 (référence 11).

retenue, qualification qui constituait la reprise pure et simple de celle que le Conseil d'Etat venait d'appliquer à l'*usager* d'un hôpital public ¹. Selon le Tribunal des conflits, cette qualification devait s'étendre aux débiteurs de l'hospitalisé, et à ses parents et alliés expressément concernés. La conclusion était nécessairement que le Tribunal de Grande Instance devait se déclarer incompétent pour statuer sur la requête dirigée contre le titre exécutoire.

Cette décision était immédiatement suivie d'une seconde, quelques mois plus tard, MALARD c/ Assistance Publique de Paris ², dans une circonstance identique, à ceci près qu'il s'agissait cette fois des frais d'hospitalisation d'un enfant majeur. Le Tribunal des conflits reprend mot pour mot la motivation de la précédente décision, (extension du rapport de droit public aux parents de l'*usager*), mais assortit son dispositif d'une réserve : la possibilité de soulever une question préjudicielle devant le juge judiciaire, dont l'objet n'est cependant pas précisé. Sans entrer dans le débat purement doctrinal de la "création d'un bloc de compétence" sur l'application de l'article L.708 C.S.P.³, on relèvera que cette solution a été dégagée, non à propos de l'*étendue* de l'obligation alimentaire, mais à propos de la *régularité* de la délivrance d'un titre exécutoire par l'hôpital public. Or, nous l'avons mentionné, la question de cette régularité s'était posée antérieurement, à l'égard de l'*hospitalisé lui-même* (Hôpital Hospice de Mayenne c/ Baras), dont la relation avec l'hôpital avait été qualifiée de "rapport de droit public". Cette qualification avait pour objectif, et pour conséquence, d'autoriser l'hôpital à *utiliser la procédure du titre exécutoire* pour ses recouvrements. Cette solution ne se dégageait nullement des textes relatifs au recouvrement des recettes par les établissements hospitaliers publics. En effet, l'article 39 du décret du 11 décembre 1958, modifié par le décret du 11 août 1983, se borne à indiquer que les poursuites sont exercées "suivant les règles suivies en matière de contributions directes", ce qui ne donne aucune indication sur la *nature du titre* sur lequel se fondent ces poursuites.⁴ En évoquant la procédure d'émission d'un titre exécutoire dans le cas

¹ Conseil d'Etat, Hôpital hospice de Mayenne c/ Baras, 30 mars 1984, LEBON, p. 141.

² Tribunal des conflits, 26 octobre 1987 (référence 14).

³ Voir sur ce point le commentaire de E. FAROULT sous Tribunal des conflits, 12 janvier 1987.

⁴ L'alinéa 1 du décret de 1958, abrogé en 1983, précisait que les recettes s'effectuaient sur des états dressés par l'ordonnateur de l'établissement, et rendus exécutoires par le préfet ou le sous-préfet. La comptabilité des hôpitaux ou hospices étant soumise aux règles de la comptabilité des communes (article 38 du décret de 1958), on doit se reporter à l'article R.241-4 du Code des communes relatif au recouvrement des recettes, lequel se borne à indiquer que les produits sont recouverts, soit en vertu de jugements ou de contrats exécutoires, soit en

de la dette hospitalière, le tribunal des conflits réalisait une extension du "privilege du préalable" de l'administration aux établissements concourant au service public hospitalier .

Il est certain que ces deux décisions du tribunal des conflits visaient à faciliter le recours des établissements publics hospitaliers, et établissements chargés de l'hébergement des personnes âgées, en élargissant la *régularité de l'émission* par l'hôpital du titre exécutoire aux débiteurs d'aliments de l'hospitalisé, sans réellement aborder le problème de *l'évaluation* de la créance alimentaire. C'est d'ailleurs seulement dans la seconde décision que l'ouverture d'une question préjudicielle a été réservée, dans une formule incidente qui a pu faire dire à un auteur que le tribunal répareit là un oubli ¹ . D'emblée, l'enjeu du débat est apparu financier. En effet, les hypothèses du recours à l'article L.708 du C.S.P. sont celles où une demande d'aide sociale a été rejetée, et où l'établissement public se *trouve seul à assurer l'impayé*. A-t-on voulu atténuer les conséquences que des refus trop fréquents d'accorder l'aide sociale pourraient entraîner sur l'équilibre financier des établissements, en facilitant leurs recouvrements ? On peut le penser au vu du contexte dans lequel ces décisions ont été rendues. Mais il n'en reste pas moins que se trouvait, en même temps, remis en cause le principe de la compétence des tribunaux judiciaire pour évaluer la créance d'aliments.

A partir de ces deux décisions, le malentendu entre les cours suprêmes n'allait cesser de s'accroître, et corrélativement, la confusion dans l'organisation des recours. Les arrêts rendus depuis 1987 par le Tribunal des conflits et du Conseil d'Etat, ont poursuivi l'aménagement d'un champ de compétence exclusive des tribunaux administratifs dans le domaine des recours exercés contre les débiteurs d'aliments, tandis que la Cour de Cassation retenait sa compétence dans ce même domaine, récusant ouvertement les solutions dégagées par le Tribunal des conflits.

Section 2 : La résistance de la Cour de cassation à la nouvelle répartition des compétences

La Cour de Cassation a saisi l'occasion d'une affaire procéduralement voisine de celles qu'avait eue à trancher le Tribunal des conflits - émission d'un titre exécutoire par les comptables publics, en l'espèce, le comptable du département -,

vertu d'arrêtés ou de rôles pris ou émis et rendus exécutoires par le maire en ce qui concerne la commune, et par l'ordonnateur en ce qui concerne les établissements publics. La situation des établissements hospitaliers publics ne fait donc l'objet d'aucune précision quant à la nature du titre émis.

¹ V. notes E. ALFANDARI sous Conseil d'Etat, 1er décembre 1989 (référence n°20 et 21).

pour réaffirmer le principe de la compétence exclusive des tribunaux de l'ordre judiciaire ¹. Dans cette affaire, le préfet avait émis un titre exécutoire contre des débiteurs d'aliments pour le règlement des frais d'hébergement d'une personne âgée, après que *l'aide sociale ait été refusée* par décision de la Commission Centrale d'aide sociale. Le choix de cette procédure par le préfet indique que les services avaient fait l'avance des fonds à l'établissement, ce qui est pratique courante dans les départements. Après avoir épuisé les recours devant les juridictions spécialisées, les débiteurs ont saisi en référé le Président du Tribunal de Grande Instance, en faisant valoir que *l'émission des titres exécutoires* par le préfet *était illégale*, l'autorité judiciaire étant seule compétente pour fixer les sommes dues au titre de la dette alimentaire. Ce tribunal, puis la Cour d'appel, ont fait droit à la demande des débiteurs alimentaires, et l'affaire était portée devant la Cour de Cassation par la direction de la D.D.A.S.S., au grief tiré du fondement du recours : le demandeur au pourvoi reprochait à la Cour d'appel d'avoir visé les articles 144 et 145 du Code de la famille, en soutenant que l'action du préfet reposait en réalité sur un autre fondement, en l'espèce sur la subrogation de plein droit (article 1251 du Code civil). Ce moyen visait à écarter l'argumentation de la Cour d'appel, qui rappelait qu'aux termes de l'article 144 du C. F.A.S., la compétence du juge judiciaire était réservée en ce qui concerne l'évaluation des créances alimentaires.

Les services préfectoraux reprenaient ainsi l'analyse développée de longue date par E. ALFANDARI, en faveur de l'existence d'un "recours dans l'intérêt de la collectivité", distinct du "recours dans l'intérêt de l'assisté", et qui reposerait in fine sur la technique de la subrogation légale ². Cette notion a été élaborée pour tenir compte des circonstances d'emploi de la procédure de l'article 145, qui n'est pas utilisée en pratique pour aider le demandeur à l'aide sociale à obtenir paiement de ses créances d'aliments, mais pour *recupérer les avances* faites par la collectivité. On remarquera, que, dans ce litige, l'article L. 708 n'était nulle part

¹ Cass. civ. 1er décembre 1987, Directeur départemental des affaires sanitaires et sociales, c. Consorts Chappa (référence 15).

² E. ALFANDARI, Action sociale et Aide sociale, Dalloz, 4ème édition, n° 258, 259.

évoqué, le département ayant pris l'initiative du recours, comme il peut le faire même en cas du rejet total de la demande d'aide sociale ¹.

La Cour de Cassation aurait cependant pu éviter la contradiction avec le Tribunal des conflits en maintenant le débat sur le seul point du recours alimentaire fondé sur les articles 144 et 145 du C. F.A.S, dont le principe de l'examen par le juge judiciaire n'était pas encore contesté. Or, suivant en cela les conclusions du rapporteur P. SARGOS, l'arrêt énonce, dans une formule extensive, que "quelles qu'en soient les modalités, et alors même qu'il s'agirait du recours direct prévu par l'article L.708 du C.S.P., "l'action exercée contre un débiteur d'aliments a toujours pour fondement les dispositions du Code civil régissant la dette d'aliments (...) ; qu'il s'ensuit que les administrateurs ne peuvent, sans méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs, *émettre* à l'encontre d'un débiteur d'aliments un état exécutoire (...) ; qu'il appartient seulement à l'autorité administrative de saisir la juridiction compétente de l'ordre judiciaire aux fins de fixation de la dette alimentaire".

Le conflit était ainsi ouvert, mais sans que les parties aient alors clairement déterminé l'objet du désaccord : le conseiller rapporteur estimait pour sa part qu'il n'y avait pas contradiction avec le Tribunal des conflits, en rappelant que ce dernier avait réservé le jeu de la question préjudicielle. En même temps, les termes précités de l'arrêt affirmaient avec vigueur le principe même *de l'illicéité* de l'émission du titre exécutoire, alors que le Tribunal des conflits postulait au contraire leur *régularité* de principe, sous réserve du contrôle du juge administratif, et, s'il y a lieu, sous réserve d'une évaluation des créances par le juge judiciaire. La différence est de taille. A suivre la Cour de Cassation, ni le département, ni les établissements publics hospitaliers et d'hébergement ne peuvent *émettre* régulièrement des titres exécutoires à *l'encontre des débiteurs d'aliments* (mais ils le peuvent à l'égard de l'intéressé), ce qui revient à exiger de ces collectivités de faire fixer la dette alimentaire, dans *tous les cas*, (y compris pour le recours de l'article L. 708) par le juge judiciaire.

La réponse du Tribunal des conflits ne s'est pas fait attendre : dans l'affaire LELEU ², intervenant dans l'hypothèse d'une demande d'annulation d'un titre

¹ Ce que le rapporteur, visiblement peu familier de cette procédure semblait ignorer, puisqu'il affirmait que l'action du préfet reposait en réalité sur l'article L.708 du C. S.P.

² 25 janvier 1988 (référence 16).

exécutoire hospitalier émis contre un débiteur d'aliments pour le règlement des frais d'hospitalisation d'un enfant majeur, le tribunal réaffirme la compétence exclusive des tribunaux de l'ordre administratif, au motif que "les rapports qui se nouent entre parents et alliés et l'établissement public n'ont *aucun point commun* avec l'obligation alimentaire".

Appliquant immédiatement cette toute récente jurisprudence, la Cour administrative d'appel de Paris rend deux arrêts conformes dans le cadre du recours hospitalier, et vont même au-delà, en se prononçant eux-mêmes sur l'étendue de l'obligation, sans recourir au mécanisme de la question préjudicielle :

- l'arrêt MARCHAND estime que la question préjudicielle ne saurait porter utilement que sur *l'existence* de l'obligation alimentaire, et non sur son montant. Dans cet arrêt, la Cour administrative estime que "rien n'oblige l'hôpital à exercer son recours contre tous les débiteurs d'aliments du malade", et que c'est au débiteur saisi "d'engager une action nécessaire envers les autres débiteurs d'aliments aux fins de partage de la dette", sans que l'établissement ait à poursuivre également les autres débiteurs.¹

- Dans le second arrêt, RINGUET, relative à l'obligation des grands - parents à l'égard de leurs petits enfants, la Cour se borne à estimer que "les époux ne contestent pas sérieusement être tenus à l'obligation alimentaire", et rejettent en conséquence la demande d'annulation de titre exécutoire émis.²

Par trois arrêts postérieurs, le Conseil d'Etat achève la construction jurisprudentielle élaborée par le Tribunal des conflits. L'arrêt NOBILI³ précise que la contestation d'un état exécutoire délivrée par le département contre un débiteur d'aliments, après rejet de l'aide médicale d'urgence, relevait "non de la juridiction de l'aide sociale, mais de la compétence en premier ressort du Tribunal administratif". Surtout, les arrêts Mme GILLET et Mme DE BELLEGARDE⁴ réalisent une dernière extension, en créant une compétence exclusive des

¹Cour administrative d'appel de Paris, 14 février 1989, Administration générale de l'assistance publique de Paris c. Marchand, inédit, réf. Juridial

²Cour administrative d'appel de Paris, 14 février 1989, Administration générale de l'assistance publique de Paris c. époux RINGUET, inédit, référence Juridial.

³ 28 juillet 1989 (référence 19).

⁴ En date du 1er décembre 1989 (références 20 et 21).

juridictions d'aide sociale (commissions départementale et Commission centrale), pour l'ensemble du contentieux du recouvrement relatif aux frais *avancés* au titre de l'aide sociale : recours sur la succession (Mme DE BELLEGARDE), et de manière générale, tous les recours exercés contre les particuliers (Mme GILLET). C'est un attendu très net de ce dernier arrêt qui achève la construction de ce "bloc de compétence" dont la décision du Tribunal des conflits du 12 janvier 1987 posait la première pierre : "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 (...)". Ce sera donc à la Commission départementale d'aide sociale de connaître des recours exercés contre *les ordres de versement* émis à l'encontre des débiteurs d'aliments.

Plus rien n'échappe aux juridictions administratives et spécialisées, en matière d'émission de titres exécutoires : fondée sur l'article L.708, la contestation de ces titres est portée devant le Tribunal administratif ; fondés sur les recours en remboursement des *avances* sur créances alimentaires accordées par le département, ou des différents recours de l'article 146, la contestation relèvera de la compétence des juridictions spécialisées.

A l'issue de ces développements, subsiste une seule hypothèse dans laquelle le juge judiciaire reste légitimement saisi : il s'agit de la procédure de l'article 144, procédure diligentée à l'initiative des familles pour obtenir la fixation de la dette alimentaire, en vue de la *révision* de la décision d'aide sociale. Mais cette procédure apparaît indépendante de la procédure d'aide sociale, même si cette dernière en est la cause. En effet, la saisine du juge judiciaire n'a pas pour résultat d'anéantir la décision antérieure de la commission d'aide sociale, et constitue seulement un *motif de révision* de cette décision, que le texte considère au surplus comme facultative. Cette initiative, lorsqu'elle est réalisée suffisamment tôt par les familles, présente l'avantage d'empêcher la constitution d'arriérés sur des sommes contestées. Mais, on l'aura remarqué, la jurisprudence étudiée s'est précisément constituée dans les situations de *carence* des débiteurs au regard de la fixation de la dette alimentaire, lesquels n'ont formé de recours qu'à la phase d'émission des titres exécutoires.

La conséquence immédiate de cet ensemble jurisprudentiel est de *valider l'ensemble* des pratiques d'émission des titres exécutoires contre les débiteurs d'aliments, et donc d'accélérer les remboursements, tout en évitant de remettre en discussion le montant de la dette alimentaire. A cet égard, E. ALFANDARI a conclu, à juste titre, que l'arrêt GILLET revenait à affirmer que les "décisions des juridictions d'aide sociale lient désormais les débiteurs d'aliments".

On le voit, si la question de *l'étendue* de l'obligation des débiteurs d'aliments est absente du contentieux du titre exécutoire, elle en constitue la toile de fond. L'objectif de cette jurisprudence est purement pragmatique : rendre *efficaces* les recouvrements contre des débiteurs d'aliments. Mais sur quels montants ? La question de la mesure est constamment renvoyée à une "question préjudicielle" dont l'objet se rétrécit progressivement, et qui se ramène, en dernière instance, soit à la *répartition* des sommes *entre* les débiteurs d'aliments (arrêt Mme MARCHAND) ou à une contestation sur l'état des personnes (arrêt dame LAUNAY). Or le problème de *l'étendue* de l'obligation n'est pas détachable de celui de *son exécution* : comment imaginer que l'on puisse faire exécuter une *créance* qui n'est pas certaine ? L'ordonnateur de la dépense est seulement à même de vérifier l'exactitude des sommes déboursées, mais nullement l'étendue de la créance alimentaire. Or, en pratique, la *dépense* est purement et simplement assimilée à une *créance* contre les familles.

C'est bien cette étape de la mesure de la créance alimentaire que les juridictions suprêmes administratives ont entendu brûler, en *déplaçant* la charge de l'impayé sur les débiteurs d'aliments, eux-mêmes renvoyés à faire répartir *entre eux* le montant global d'une dette, mais seulement *après leur règlement*.

C'est au contraire sur cette question de la mesure que la juridiction suprême judiciaire va élaborer sa propre jurisprudence, au moment même où les juridictions administratives construisent leur "bloc de jurisprudence".

Chapitre II : L'ETENDUE DE L'OBLIGATION DES DEBITEURS ALIMENTAIRES DES PERSONNES AGEES

En matière alimentaire, l'obligation s'établit dans la juste proportion entre "le besoin de celui qui les réclame, et de la fortune de celui qui les reçoit" (article 208 du Code civil). Ce principe n'est pas méconnu du Conseil d'Etat, qui trouve fréquemment à l'appliquer dans une toute autre circonstance, celles de

l'évaluation du montant déductible *des pensions alimentaires* pour la fixation de l'impôt ¹.

Jusqu'en 1987, dans le domaine de la fixation de la dette alimentaire, les juridictions administratives n'ont pas remis en cause ce principe de proportionnalité, et les circulaires d'application destinées à l'administration ont toujours admis que, y compris dans le cas du recours à l'article L.708 du C. S.P., les limites posées par l'article 208 étaient d'application générale.

Cette solution était incontestable en matière d'aide sociale, où elle trouvait un fondement légal général: l'article 144 alinéa 2 du C. F.A.S., déjà cité, qui organise une *procédure de révision* de la décision de la commission d'admission, sur présentation par la bénéficiaire de l'aide sociale, d'une décision rejetant la demande d'aliment, ou la fixant à une somme inférieure.

Outre le principe de la compétence du juge judiciaire en matière d'évaluation des créances alimentaires, cet article reprend un principe traditionnel en la matière, selon lequel la *créance* alimentaire ne se confond pas avec le seul besoin, mais suppose que le débiteur dispose lui-même de ressources suffisantes pour y répondre. C'est ce niveau de ressources qui détermine l'étendue de l'obligation de l'Aide Sociale : subsidiaire à la dette alimentaire, la dette sociale naît à défaut de capacité contributive suffisante de la famille pour faire face au besoin. Le débiteur alimentaire, comme du reste les autres débiteurs du bénéficiaire visés à l'article L.708, ne sont tenus que dans la limite de leur propre obligation, et non de la totalité des sommes déboursées au titre de la prestation.

Jusqu'à ces dernières années, la Cour de Cassation a été peu sollicitée sur ce point, et n'avait pas eu à répondre à des moyens tirés de l'incompétence, y compris lorsque des prestations d'aide sociale, ou hospitalières, avaient été versées. Au cours de cette période, cette juridiction s'est bornée à fixer différents paramètres de la mesure d'obligation, dans un sens généralement favorable aux débiteurs : conditions d'exercice de l'action ², point de départ du calcul des sommes dues ³, modalités de la répartition de la dette alimentaire ⁴.

¹ L'article 208 du Code civil est systématiquement visé dans l'abondante jurisprudence fiscale relative à cette distinction, le Conseil d'Etat contrôlant minutieusement le niveau de besoins du bénéficiaire de la pension alimentaire. Voir pour une application récente, Conseil d'Etat, 16 mai 1990, COLOMBANI, référence Juridial.

² Qui doit être intentée du vivant du bénéficiaire, sur le fondement de l'article 145 (Cass. civ. 1ère, 3 novembre 1977, référence 7), mais peut être *poursuivie* après le décès (Civ. 1ère, 20 novembre 1985,

Depuis 1987, la Cour suprême judiciaire, interrogée, sur ces mêmes questions, réaffirme avec force le *principe de proportionnalité* de la créance alimentaire, dans une série d'affaires toutes relatives aux frais d'hébergement de personnes âgées. Sans que la compétence des juridictions judiciaire soit même discutée, la Cour de cassation énonce, dans un arrêt du 3 mars 1987 relatif à l'application de l'article L.708, "qu'il n'y a pas de solidarité entre les débiteurs d'aliments, et que le montant de la dette alimentaire doit être fixé, conformément à l'article 208 du Code civil, en ayant notamment égard aux ressources du débiteur" ¹.

Quelques mois après, la même solution est rappelée en ce qui concerne l'application de l'article 145 C. F.A.S. : "Quelles qu'en soient les modalités, et alors même qu'il s'agirait du recours direct de l'article L.708 du C. S.P., l'action exercée contre un débiteur d'aliments a toujours pour fondement les dispositions du Code civil régissant la dette d'aliments (...) que le débiteur d'aliments est tenu, non pas des dettes de son parent ou allié dans le besoin vis-à-vis d'une personne publique, mais de sa seule obligation alimentaire, qui doit être fixée en ayant notamment égard à ses ressources" ².

Dans deux dernières décisions, la Cour de cassation précise à nouveau les modalités au calcul de l'obligation : pas d'arrérages des pensions alimentaires ³ ; irrecevabilité des demandes formées après le décès du bénéficiaire sur le fondement de l'article 145 ⁴.

Cette série d'arrêts vient compléter le tableau jurisprudentiel établi par la Cour de cassation en matière de compétence judiciaire. Elle pose un principe général de

référence 10), règle qui ne s'applique pas à l'action fondée sur l'article L.708, qui est un recours direct (Cass. Civ. 1ère, 3 juin 1980, référence 8).

³ Lequel ne peut être que celui du jour de la demande en justice, sans arrérages possibles (Cass. civ. 1ère, 18 janvier 1988, référence 7).

⁴ Cass. civ. 1ère, 26 janvier 1982, référence 9.

¹ Cass. civ. 1ère, 3 mars 1987, référence 13.

² Cass. civ. 1ère, 7 juin 1989, référence 18. Ce même arrêt réaffirme au passage la compétence exclusive des juridictions judiciaires, et l'*illégalité des états exécutoires*. Rapprocher ce point de vue de Cass. civ. 1ère, 1er décembre 1987, op. cit., référence 15.

³ Civ. 1ère, 18 janvier 1989, référence 17.

⁴ Civ. 1ère, 7 juin 1989, référence 22.

proportionnalité, qui s'impose quelle que soit la juridiction saisie, et quelle que soit la procédure suivie.

La contradiction avec l'ensemble de la construction jurisprudentielle administrative est manifeste. Elle s'explique par le caractère civiliste de la question alimentaire, et par l'ignorance des juges judiciaires des procédures proprement administratives, et singulièrement des règles suivies en matière de recouvrement. Le conflit, né du réaménagement de l'aide sociale, s'est situé, précisément, à l'articulation de ces deux logiques.

Eléments de synthèse sur l'évolution jurisprudentielle

Si l'on compare la ligne jurisprudentielle judiciaire à celle que développent, au cours de la même période, les deux autres cours suprêmes, on aperçoit clairement la source du désaccord : alors que ces dernières n'ont en vue que des principes de gestion financière, et tentent d'assurer le recouvrement de l'impayé, en posant une *équivalence* stricte entre la créance hospitalière ou d'aide sociale, et la dette d'aliments, la Cour Suprême judiciaire ne veut connaître que le principe de proportionnalité, et entend *réduire* la créance publique aux capacités contributives des débiteurs alimentaires.

Il est évident pour le Conseil d'Etat comme pour le Tribunal des conflits que les sommes déboursées par les établissements ne peuvent être réduites, ce qui rend inconciliables les positions des juridictions suprêmes. Il est également certain que, juridiquement, cette situation de conflit est à terme intenable, en ce qu'elle place les débiteurs d'aliments dans une position d'inégalité suivant la phase à laquelle naît le litige, et suivant la juridiction qui aura été saisie.

De leur côté les services de recouvrement sont dans l'incertitude en ce qui concerne la validité des titres exécutoires qu'ils émettent, et des conditions dans lesquelles ces titres peuvent être annulés.

Si l'on ne peut que souhaiter que cette situation soit clarifiée, on ne doit pas négliger de rechercher quelles ont été les causes de la confusion. Pour cela, il est nécessaire de se reporter aux conditions *pratiques* dans lesquelles se réalise l'engagement des familles.

En effet, lorsqu'il apparaît que les ressources de l'intéressé ne lui permettront pas de couvrir le prix de journée de l'établissement, et à défaut pour les familles de proposer de combler le déficit, l'aide sociale sera sollicitée, pour un montant qui

correspond à la différence entre les ressources de la personne âgée et le prix de journée. Lors de l'instruction de la demande, ce sont les services départementaux qui procéderont à la première évaluation des créances d'aliment, et c'est sur la base de ces évaluations que les commissions d'admission fixeront la participation à la charge des familles.

Lorsque la solution est défavorable, et si les familles négligent de faire fixer la créance d'aliments par le juge judiciaire pour obtenir la révision du montant de l'aide sociale selon la procédure de l'article 144 du C.F.A.S, c'est *cette première évaluation qui sera la référence pour la détermination du montant de l'impayé*. Selon que le département aura fait ou non l'avance des fonds, la charge de cet impayé reposera ou bien sur le département, ou bien sur l'établissement, et la procédure de recouvrement sera celle du code de la famille, ou du code de la santé publique.

A ce stade, le retour en arrière devient très difficile, surtout lorsque le montant des participations correspond à plusieurs mois, ou années, d'hébergement, et que les sommes correspondantes ont déjà été versées. Or nous avons constaté que l'essentiel de la jurisprudence s'est forgée dans des procédures où les débiteurs d'aliments se trouvaient à la *phase de délivrance du titre exécutoire*, c'est à dire à un moment où il n'était plus possible de reconstituer les ressources des familles telles qu'elles avaient pu exister au moment de la demande.

L'étude de la jurisprudence nous a permis de mettre en évidence le point faible de l'ensemble du mécanisme d'attribution de l'aide sociale au regard de la position des familles débitrices d'aliments: c'est l'arbitraire qu'introduit le principe de subsidiarité de l'aide sociale, lorsque l'évaluation de la dette principale est, *de fait*, laissée à l'initiative de la collectivité, dont la dette vient en second rang. Cette procédure revient à laisser à un codébiteur le soin de déterminer quelle sera la dette de l'autre. A cet égard, le mécanisme de révision de la décision réservé par l'article 144 al.2 du C.F.A.S en cas de décision contraire du juge apparaît davantage comme un procédé de légitimation des décisions prises par les commissions, que comme une étape normale de la procédure.

Le seul moyen de mettre fin à cette situation, si l'obligation alimentaire doit être maintenue, est de faire de *l'évaluation des créances alimentaires une étape judiciaire préalable et obligatoire dès la phase d'instruction de la demande*. Cette évaluation, quand bien même elle aboutirait à des résultats identiques à l'évaluation des services instructions, permettrait de fixer de manière incontestable le montant des participations, et réglerait la question de l'impayé.

Il ne faut pas se dissimuler que cette solution risque d'être très lourde, d'autant qu'il serait nécessaire de la renouveler l'évaluation en cas de changement dans la situation des débiteurs ou du créancier, et en tout cas, lors de chaque réexamen de la situation du bénéficiaire. Mais en l'état des procédures, l'instauration d'une phase judiciaire préalable obligatoire est le seul moyen de redonner sa légitimité à la procédure d'évaluation des créances alimentaires. La charge qui en résulterait pour les tribunaux devrait pouvoir être mesurée par l'évaluation du nombre de dossiers d'aide sociale impliquant des débiteurs d'aliments. Nous présenterons dans notre troisième partie quelques unes des données qui peuvent être utilisées pour ce calcul .

Au-delà de la jurisprudence, on peut se demander quelles sont les pratiques des familles et les départements en ce qui concerne cette évaluation, et le recours au juge.

Avant même d'en venir à l'observation des politiques au niveau départemental, nous pouvons rechercher des indications sur la pratique dans les statistiques des juridictions du fond compétentes pour recevoir les demandes des familles et des organismes.

ANNEXE 1 Références des arrêts issus de l'interrogation des bases Cass et Jade de Juridial, et analysés dans ce chapitre

1. Conseil d'Etat, Sect. Cont., 13 juillet 1962, ARCHAMBAUD, BOUR, Rec. LEBON, 1962, p. 325.
2. Cass. Civ. 2ème section civile, 21 février 1963, D.1963, p. 386.
3. Cass. Civ. 2ème, 26 février 1969, Bull. Civ. 2, n° 60.
4. Conseil d'Etat, 2 et 4 S.S.R., 30 avril 1971, Epoux TUGAS.
5. Cass. Civ. 2ème, 8 décembre 1971, Bull. Civ. 2, n° 334.
6. Cass. Civ. 1ère, 3 novembre 1977, Bull. Civ. 1, n° 398.
7. Cass.Civ. 1ère, 18 janvier 1978, Bull.Civ.1, n°26 .
8. Cass. Civ. 1ère, 3 juin 1980, Bull. Civ. 1, n° 171.
9. Cass. Civ. 1ère, 26 janvier 1982, Bull. Civ. 1, n° 37.
10. Cass. Civ. 1ère, 20 novembre 1985, Bull. Civ. 1, n° 312.
11. Tribunal des conflits, 12 janvier 1987, LAUNAY, Cont. 1987, p. 746.
12. Conseil d'Etat, 1/4 S.S.R., 13 février 1987, DIARRA, inédit au LEBON.
13. Cass. Civ. 1ère, 3 mars 1987, Bull. civ. 1, n° 80.
14. Tribunal des conflits, 26 octobre 1987, MALLARD.

15. Cass. Civ. 1ère, 1er décembre 1987, Bull. civ. 1, n° 314.
16. Tribunal des conflits, 25 janvier 1988, LELEU.
17. Cass. Civ. 1ère, 18 janvier 1989, Bull. civ. 1, n° 14.
18. Cass. Civ. 1ère, 7 juin 1989, Bull. civ. 1, n° 222.
- 19 Conseil d'état 1/SSR, 28 juillet 1989, NOBILI, inédit .
20. Conseil d'Etat, Sect., 1er décembre 1989, GILLET et autres, J.C.P. G. 1990, n° 21517.
21. Conseil d'Etat, Sect., 1er décembre 1989, Mme DE BELLEGARDE, J.C.P. G. 1990, n° 21517.

ANNEXE II- DOCTRINE SUR LES RECOURS ALIMENTAIRES
INTERROGATION JURIDIAL. BASES DIVA ET JURIS (Doctrine)

Par ordre d'ancienneté croissante

1. J. MASSIP, Les recours exercés contre les débiteurs d'aliments par les services de l'aide sociale ou les hôpitaux ou hospices, G.P. 1990, p. 1.
2. E. ALFANDARI, Note sur Conseil d'Etat, 1er décembre 1989, J.C.P. 1990, n° 21517.
3. J. MASSIP, Les recours exercés contre les débiteurs d'aliments par les services de l'aide sociale ou les hôpitaux ou hospices, *Defrénois*, 1990, p. 47.
4. E.S. DE LA MARNIERRE, Note, Aide sociale, recours contre les débiteurs de l'obligation alimentaire, *Journal des Notaires*, 1980, p. 482.
5. P. GULPHE, A propos d'une nouvelle lecture de l'article L.708 du Code de la santé publique, J.C.P. 1988, n° 3329.
6. E.S. DE LA MARNIERRE, Note, Aide sociale, recours contre les débiteurs d'aliments, action subrogatoire, *Journal des Notaires* 1988, p. 441.
7. E.S. DE LA MARNIERRE, Note, Aide sociale, recours contre les débiteurs d'aliments, assignation après décès, *Journal des Notaires*, 1988, p. 46.
8. M. GAGET, L'actualité de l'article 708 du Code de la santé publique, G.P. 1988, 10 janvier 1989, p. 5.
9. E.S. DE LA MARNIERRE, Note, Recours des coobligés entre eux, *Journal des Notaires*, 1987, p. 681.
10. E. FAROULT, "Le malade, sa famille, et l'hôpital : de nouvelles relations", G.P. 1987, n° 336, p. 331.
11. J. MASSOT, "Le tribunal administratif est compétent pour connaître des recours exercés par les hôpitaux contre les débiteurs d'aliments du malade hospitalisé", *R.T.D. Sanitaire et Sociale*, 1987, p. 416.

12. A. LESCAILLON, "La règle aliments ne s'arrangent pas. Simple présomption de fait", *Revue des Huissiers*, 1987, p. 1413.
13. E.S. DE LA MARNIERRE, Décharge de l'obligation alimentaire, article 207 du Code civil, *Journal des Notaires*, 1987, p. 507.
14. L. TOPOR, "La notion de créance à caractère juridique. Action en remboursement de l'hôpital", *R.T.D.C.*, 1986, p. 1.
15. E.S. DE LA MARNIERRE, Obligation alimentaire, recours D.A.S.S., Article L.145, *Journal des Notaires*, 1986, p. 593.
16. S. LANSELLE, Allocation de soutien familial et recouvrement des pensions alimentaires, Numéro spécial, *Liaisons sociales*, 1985, p. 90.
17. P. LIGNEAU, "Rappels jurisprudentiels des limites posées aux pouvoirs des commissions d'admission à l'aide sociale", *R.J.D.S.S.* 1985, p. 179.
18. B. FRAGONNARD, L'intervention des caisses d'allocations familiales dans l'aide aux créanciers des pensions alimentaires impayées, un regard rétrospectif", *Droit social* 1985, p. 387.
19. A. RAISON, "Les recours en paiement des frais d'hospitalisation et en matière d'aide sociale", *Journal des Notaires et des Avocats*, 1979, p. 1101.

ANNEXE III- RAPPORTS ET CONCLUSIONS SOUS ARRET

1. Conclusions J. MASSOT, Commissaire du gouvernement, sous Trib. Conflits, 12 janvier 1987, Rev. Droit Sanit. et Soc., 1987, n° 3.
2. Rapport P. SARGOS, Conseiller référendaire, sous Cass. civ. 1er décembre 1987, J.C.P. 1988, n° 20952.
3. Conclusions M. DE GUILLENCHMIDT, Commissaire du gouvernement, sous Cons. d'Etat, 1er décembre 1989, J.C.P. 1990, n° 21517.

IIème PARTIE LES STATISTIQUES DES CONTENTIEUX SUR LES DETTES ALIMENTAIRES DES FAMILLES

La disponibilité de statistiques des contentieux est inégale selon les juridictions . C'est le ministère de la justice qui dispose des informations les plus précises dans le domaine des contentieux civils, par l'exploitation du répertoire général civil tenu par les juridictions depuis 1981, et dont le sous produit permet d'établir des statistiques détaillées au niveau de l'affaire .¹ Depuis 1988, la mise en place d'une nouvelle nomenclature des affaires permet de décrire plus finement les demandes reçues par les 1358 tribunaux judiciaires civils, y compris les cours d'appel.

Lors de l'élaboration de cette nomenclature, un poste a été réservé pour les recours spécifiques fondés sur les articles L708 et 145, ce qui nous permet de disposer de données extrêmement précises sur cette question depuis 1988.

Dans le cadre de cette enquête, nous avons fait procéder à des exploitations spécifiques sur les années 1988 et 1989.

En revanche, il n'est pas possible de connaître le détail des affaires traitées par les 33 tribunaux administratifs, et les 5 cours administratives d'appel, ces juridictions tenant des statistiques annuelles sous forme de cadres, qui n'autorisent que des nomenclatures rudimentaires, fondées sur des distinctions générales, aucune ne concernant le secteur étudié.² L'informatisation de ces juridictions n'a pas permis d'améliorer les statistiques produites, mais devrait faciliter l'accès local dans la perspective d'enquêtes auprès de ces juridictions. Dans le cadre de cette étude, limité aux systèmes statistiques en place, il ne nous était pas possible de procéder à de telles enquêtes.

Enfin, l'accès aux statistiques des juridictions spécialisées- commissions départementales et centrale d'aide sociale -, suppose des enquêtes locales, les données transmises au ministère concerné ne semblant pas faire l'objet d'exploitations spécifiques. Cette lacune n'est d'ailleurs pas propre à ces

¹Sur cette réforme, réalisée par un groupe de travail dont l'auteur de la présente étude était le rapporteur, cf E.SERVERIN, Connaissance des contentieux civils et statistiques judiciaires, Dalloz 1987, chr.p.89.

²Pour une présentation de ces statistiques, cf Ministère de l'intérieur, Rapport annuel d'activité des tribunaux administratifs, repris dans l'Annuaire statistique de la justice, La documentation française.

juridictions, et touche toutes les décisions prises par des juridictions spécialisées, dont le nombre et la diversité découragent le recensement.¹ Afin de disposer d'un minimum d'informations, nous avons choisi d'exploiter les statistiques des commissions départementales siégeant dans les deux départements objet de notre préenquête.

Chapitre 1 - Les statistiques des tribunaux judiciaires en matière de fixation de la dette alimentaire des familles.

Une rubrique spéciale de la nouvelle nomenclature des affaires a été consacrée aux *obligations à caractère alimentaire hors divorce et séparation de corps*, (rubrique 24), et un poste spécifique (poste 245) a été établi pour enregistrer les "recours des tiers payeurs contre les débiteurs d'aliments", sur le fondement des articles 145 et L708.(Voir page suivante les postes de la rubrique 24). Figure en outre un poste spécifique pour les "demandes tendant à faire décharger le débiteur de tout ou partie de sa dette pour cause d'ingratitude du créancier"(poste 241).

Le poste 245 permet d'identifier les demandes formées tant par le Président du Conseil Général, (ou le préfet pour les prestations qui sont à la charge de l'Etat) que par les établissements hospitaliers et d'hébergement du secteur public. En revanche, le poste 241 n'est pas spécifique de ce secteur, et peut concerner toutes les formes de créances alimentaires, notamment les demandes de pension alimentaire des jeunes majeurs à leurs parents.

Lorsque ce sont les familles qui font la demande de fixation des pensions alimentaires, aux fins de réduction des participations mises à leur charge (article 144 al. 2 du C.F.A.S.), leurs demandes sont classées parmi les demandes générales du poste 240, "demandes d'aliments entre parents et alliés". Il n'est pas possible en effet, à la phase de la saisine du juge, de déterminer quel est le motif l'action: demande d'aliments formée spontanément, ou demande induite par l'existence d'une procédure d'aide sociale.

¹Il s'agit , non pas de ce que l'on dénomme " Autorités administratives indépendantes", qui sont en nombre limité, mais de cet ensemble formé par les organismes dotés de pouvoirs décisionnels, relativement à l'attribution de droits, ou à l'infliction de sanctions, et les organismes de recours interne contre ces décisions. Un premier recensement indirect en a été effectué, aux fins de détermination des décisions qui doivent faire l'objet d'une motivation. V. Actes administratifs. Accès aux documents, motivation des actes, Direction des J.O , n°1470, 3ème édition 1988.

Nomenclature des obligations à caractère alimentaire
 (Extrait de la nomenclature générale des affaires civiles, Répertoire
 général civil)

24 Obligations à caractère alimentaire

Remarque : Cette rubrique concerne toutes les demandes d'aliments, sauf divorce ou séparation de corps, mais y compris les demandes formées entre les membres de la famille naturelle (postes 240 et 243).

- 240 Demande d'aliments entre parents ou alliés**
 Art. 203, 205, 206, 207 du C. Civil
- 241 Demande tendant à faire décharger le débiteur de tout ou partie de sa dette pour cause d'ingratitude du créancier**
 Art. 207 al. 2 du C. Civil
- 242 Demande d'aliments à la succession de l'époux prédécédé**
 Art. 207-1 du C. Civil
- 243 Demande d'entretien formée par l'enfant majeur**
 Art. 203 du C. Civil
 y compris les enfants naturels devenus majeurs
- 244 Recours entre codébiteurs d'aliments**
 Le recours du parent divorcé qui entretient l'enfant majeur, contre l'autre est codé en 222
- 245 Recours des tiers payeurs contre les débiteurs d'aliments**
 Art. 145 C. Fam. Aide Soc. ; Art. L 708 C. Santé publ.
- 246 Contribution aux charges du mariage**
 Art. 214 du C. Civil
- 247 Action à fin de subsides**
 Art. 342 du C. Civil
- 248 Demande relative au paiement direct ou au recouvrement public des pensions alimentaires**
- 249 Autres demandes en matière d'obligation alimentaire**

Seules les demandes formées contre les débiteurs par les organismes sont donc identifiables avec certitude, les autres postes fournissant seulement des indications sur l'importance des contentieux.

Nous avons demandé tout d'abord pour l'année 1988 un tableau d'ensemble des effectifs des postes 240 à 249, par catégorie de juridiction, en indiquant la fréquence du contentieux à l'intérieur du contentieux général de chaque catégorie de juridiction.¹ (Section 1). Puis nous avons étudié la répartition de ces contentieux par tribunal. (Section 2).

Section 1 Le contentieux alimentaire devant les tribunaux judiciaires

Tableau 2 Les Obligations alimentaires, par type de juridiction.1988

Effectif Postes	Tribunaux Effect.	d'instance Fréq.	Trib.Grde Effect.	instance Fréq.	Cours Effect.	d'appel Fréq.	Total
240	4 694	9	315		602	3	5 611
241	67		760	1	114		941
242	32		567	1	84		683
243	600	1	123		167	1	890
244	70		40		11		121
245	569	1	37		56		663
246	9 165	17	21		810	5	9 996
247	1 326	2	246		225	1	1 797
248	2 652	5	81		219	1	2 952
249	3 169	6	293		394	2	3 856

La lecture de ce tableau fait apparaître un double phénomène :

- d'une part la faiblesse des effectifs du poste 245, qui représente un total de 662 affaires toutes juridictions confondues, c'est-à-dire, pour l'ensemble des 687 juridictions concernées, une moyenne d'une affaire par an.

- d'autre part la concentration de ces affaires devant le tribunal d'instance (569), ce qui, compte tenu de sa compétence d'attribution en matière de recours dans l'intérêt de l'assisté, permet de penser que l'essentiel des

¹Toutes les exploitations spéciales ont été réalisées à notre demande par la Division de la statistique, des études et de la documentation du ministère de la justice, dont nous tenons à remercier ici les statisticiens pour leur efficacité.

demandes dans ce domaine sont le fait des Présidents de conseils généraux ou des préfets. Partout, la fréquence de ce contentieux est inférieure à 1% de l'ensemble des affaires traitées par les juridictions de chaque type.

Les demandes à caractère alimentaire sont donc surtout le fait des intéressés eux-mêmes. Mais il n'est pas possible de démêler les demandes spontanées des demandes induites par l'existence d'une procédure d'attribution d'une prestation .¹

La tentation est grande de rapprocher ces chiffres de l'effectif des demandes formées en matière d'aide sociale, pour définir un taux de recours exercé par les organismes . Un tel rapprochement n'est cependant pas possible à partir des données publiées par le S.E.S.I. en matière d'aide sociale. En effet, l'unité de compte diffère, puisque les statistiques de l'aide sociale comptent des *bénéficiaires à un moment donné*, alors que les recours devant les tribunaux doivent être comparés aux *décisions défavorables, en tout ou partie*, rendues par les commissions d'aide sociale, données indisponibles au niveau central. Des comparaisons locales devraient être effectuées, en prenant pour référence ces décisions , à tous les stades de la procédure.

Nous avons procédé à une telle comparaison dans le cadre des départements étudiés, pour lesquels nous disposions des statistiques des décisions, et surtout de leur issue. La première étape a consisté à procéder à la répartition des contentieux par tribunal.

Section 2 Répartition des contentieux des recours dans les juridictions

Cette répartition a été étudiée pour les années 1988 et 1989, sur le seul poste 245, mais sur l'ensemble des juridictions concernées. (v. pages suivantes).

¹Quelle que soit cette prestation. Il peut s'agir en effet d'une allocation de soutien familial demandée par la mère naturelle, dont l'attribution est soumise à la condition que la demanderessé agisse en fixation de la pension alimentaire.

1988

	TOTAL
TOTAL .	569
CA AGEN.	6
AGEN VILLENEUVE/LOT HARHAUDE	1 2 1
CA AIX-EN-PROVENCE.	12
ANTIBES NICE MARTIGUES ARLES DRAGUIGNAN	1 4 3 1 3
CA AMIENS.	18
ST-QUENTIN CLERMONT COMPIEGNE SEN LIS ABBEVILLE PERONNE	4 1 5 4 3 1
CA ANGERS.	13
CHOLET SEGRE SAUMUR	1 3 1
CHATEAU-GONTIER LAVAL MAYENNE LE MANS	1 4 2 1
CA BESANCON.	6
BESANCON LOMS LE SAUNIER LUXEVIL LES BAINS GRAT YESOUL	1 1 1 1 2
CA BORDEAUX.	10
ANGOULEME BARBEZIEUX PERIGUEUX BORDEAUX	1 6 1 2
CA BOURGES.	9
BOURGES SANCERRE CHATEAUBLOUX ISSOLDUN	2 1 4 2
CA CAEN.	19
BAYEUX CAEN LISTEUX	5 2 2

PONT L'EVEQUE MORTAIN COUTANCES MORTAGNE DONFRONT	4 1 2 2 1
CA CHAMBERY.	7
ALBERTVILLE AIX LES BAINS CHAMBERY ANNECY THONON LES BAINS	1 2 1 1 2
CA COLMAR.	17
QUEBILLERS ALTKIRCH	16 1
CA DIJON.	7
BEAUNE DIJON SEMUR EN ALNOIS CHALON/SAONE MONTCEAU LES MINES MAGNON	1 2 1 1 1 1
CA DOUAI.	8
HAUBERGE CAMBRAI	1 1
DOUAI ROUBAIX VALENCIENNES ARRAS	1 1 1 3
CA GRENOBLE.	16
BRIANCON MONTLIMAR ROMANS VALENCE BOURGOIN JALLIEU GRENOBLE LA MURE VIENNE	2 2 1 2 1 1 2 5
CA LYON.	68
BELLEY BOURG EN BRESSE MANTUA TREVOLX MONTBRISON ROANNE LE CHAMBON FEUGEROLLES ST ETIENNE LYON VILLEURBANNE VILLEFRANCHE/SAONE	4 3 3 4 1 1 1 1 11 33 6
CA METZ.	3
METZ	3
CA MONTPELLIER.	7

BEZIERS SAINT PONS SETE PERPIGNAN PRADES	1 2 1 2 1
CA NANCY.	5
NANCY VERDUN REHIREMONT	3 1 1
CA NIMES.	11
PRIVAS TOURNON ALES NIMES LE VIGAN APT ORANGE	1 1 1 2 1 3 2
CA ORLEANS.	17
TOURS BLOIS ROCHERANTIN MONTARGIS	3 12 1 1
CA PARIS.	40
CORBEIL	1
LONGJumeau MONTREAU LAGNY MELUN BOISSY ST LEGER CHARENTON LE PONT IVRY SUR SEINE NOGENT SUR MARNE ST MAUR DES FOSSES VINCENNES ALGERRE AVALLON TOMMERRE JOIGNY SENS PARIS 4EME PARIS 8EME PARIS 9EME	1 1 1 1 6 1 4 2 1 1 2 1 2 2 2 9 1 2 1
CA PAU.	28
DAX MONT DE MARSAN SAINT SEVER BAYONNE ST PALAIS	8 13 3 1 3
CA POITIERS.	147
LA ROCHELLE JONZAC SAINTES ST JEAN D'ANGELY PARTHENAY NIORT LA ROCHE/YON	5 3 1 2 1 1 124

LES SABLES D'OLONNE CHATELLERAULT MONTMORILLON POITIERS	2 3 1 4
CA REIMS.	8
NOGENT SUR SEINE TROYES EPERNAY	3 3 2
CA RENNES.	29
REDON RENNES SAINT-MALO CHATEAUBRIANT NANTES SAINT-NAZAIRE	1 3 3 2 18 2
CA RION.	8
GANNAT MOLINS AMBERT THIERS	1 4 1 2
CA ROUEN.	13
BERNAY PONT ALDEMER EVREUX LE HAVRE ROUEN YVETOT	2 3 1 5 1 1
CA TOULOUSE.	2
MONTAUBAN	2
CA VERSAILLES.	37
CHARTRES CHATEAUDUN DREUX NOGENT LE ROTROU ANTONY ASNIERES COURBEVOIE PUTEAUX VANVES ODNESSE MONTMORENCY NANTES LA JOLIE POISSY RAHOUILLLET SAINT GERMAIN EN LAYE VERSAILLES	2 2 5 3 2 3 1 1 1 2 3 4 2 2 3 1

1989

		TOTAL						
TOTAL .	556	PONT L'EVÊQUE	3	METZ	5	ROCHEFORT	1	
		AVRANCHES	1	NANTANGE	1	JONZAC	9	
		COUTANCES	6			SAINTE	7	
		SAINT-LO	1	CA MONTPELLIER.	13	ST JEAN D'ANGELY	3	
CA AGEN.	5	CA CHAMBERY.	6			PARTHENAY	4	
VILLENEUVE/LOT	2			CARCASSONNE	2	MELLE	1	
MARMANDE	3	MOUTIERS	2	SAINTE PONS	4	NIORT	1	
		AIX LES BAINS	2	PEZENAS	3	FONTENAY LE COMTE	4	
CA AIX-EN-PROVENCE.	2	THOMON LES BAINS	1	SETE	1	LA ROCHE/YON	81	
		EVIAN-LES-BAINS	1	CERET	1	LES SABLES D'OLONNE	4	
NICE	1	CA COLMAR.	12	PERPIGHAN	2	CHATELLERAULT	1	
MARTIGUES	1			CA NANCY.	3	CA REIMS.	17	
		VISSENBURG	1	NANCY	1	RETHEL	1	
CA ANIENS.	12	COLMAR	1	PONT-A-MOUSSON	1	VOLZIERES	1	
		QUEBIVILLERS	8	NEUFCHATEAU	1	BAR SUR AUBE	2	
		MULHOUSE	2	CA NIMES.	16	MOGENT SUR SEINE	1	
LAON	3	CA DIJON.	5			TROYES	5	
ST-QUENTIN	1			PRIVAS	2	EPERNAY	2	
CHATEAU-THIERRY	1	DIJON	1	ANIMONAY	1	REIMS	5	
BEAUMAIS	3	SELAIR EN ALLOIS	1	SAINTE-AMBROIX	1	CA RENNES.	44	
CLERMONT	1	CHALMONT	2	NIMES	3			
ABBEVILLE	1	CHAROLLES	1	UZES	2	CHATEAULIN	1	
ANIENS	2	CA DOUAI.	16	LE VIGAN	2	QUIMPER	1	
				BEAUCAIRE	1	REDON	2	
CA ANGERS.	8	HAUBERGE	1	VALVERT	2	VITRE	1	
		DEMAIN	2	MARVEJOLS	1	SAINT-MALO	4	
ANGERS	1	LILLE	1	APT	1	CHATEAUBRIANT	1	
SEGRE	2	ARRAS	1	CA ORLEANS.	6	NANTES	26	
BAUGE	1					SAINT-NAZAIRE	1	
LAVAL	1	SAINT-POL	1	TOURS	1	SAVENAY	2	
LE MAVS	1	BETHUNE	3	BLOIS	4	ALRAY	2	
CHATEAU DU LOIR	2	CARVIN	1	PITHIVIERS	1	LORIENT	2	
		HOLDATH	1	CA PARIS.	42	PLORHUEL	1	
		MONTREUIL SUR MER	1			CA RICH.	7	
		SAINT-OMER	4	FONTAINEBLEAU	1	GANHAT	1	
CA BESANCON.	18	CA GRENOBLE.	7	MONTREAU	1	MOLUINS	1	
				LAGNY	9	AURILLAC	1	
BELFORT	1	BRIANCON	1	HEAUX	1	THIERS	2	
BESANCON	12	GAP	1	MELUN	1	RICH	2	
ARBOIS	1	NYONS	3	PROVINS	2	CA ROUEN.	7	
LURE	2	BOURGOIN JALLIEU	1	AUBERVILLIERS	2	LES ANDELTS	3	
GRAY	1	LA MURE	1	MONTREUIL SOUS BOIS	1	LOUVIERS	1	
VESOUL	1	CA LIMOGES.	4	BOISSY ST LEGER	4	FECAMP	1	
				CHARENTON LE PONT	3	TYETOT	2	
		BRIVE	1	VILLEJUIF	1	CA VERSAILLES.	37	
		BOURGAHEUF	1	VINCENNES	1			
		LIMOGES	2	TOMMERRE	1	CHARTRES	7	
		CA LYON.	70	JOIGNY	5	CHATEAUDUN	1	
				SENS	3	DREUX	7	
BOURGES	1	BELLEY	1	PARIS BEME	1	MOGENT LE ROTROU	1	
VIERZON	2	BOURG EN BRESSE	1	PARIS 9EME	5	ANTOY	1	
CHATEAUBLOIS	3	NANTUA	3	CA PAU.	20	ASHIERES	1	
ISSOLDUN	1	LE CHAMBON FEUGEROLLES	1	DAX	11	BOULOGNE BILLANCOURT	1	
		LYON	17	MONT DE MARSAN	4	PUTEAUX	1	
CA CAEN.	13	VILLEURBANNE	41	SABRES	2	VAUVES	3	
		VILLEFRANCHE/SACHE	6	OLORON STE MARIE	3	ECOLEN	1	
		CA METZ.	6	CA POITIERS.	119	GOMESSE	1	
BAYEUX	1					MONTHORENCY	1	
BRETTEVILLE-SUR-LAIZE	1			LA ROCHELLE	3	NANTES LA JOLIE	1	
						POISSY	5	
						RAMBUILLET	4	
						VERSAILLES	1	
						CA FORT DE FRANCE.	2	
						CAYENNE	2	

1988

	TOTAL		TOTAL		TOTAL
TOTAL .	37	LIMOGES	1		
		CA LYON.	7	CA RICH.	2
CA AIX-EN-PROVENCE.	1	LYON	7	CUSSET CLERMONT-FERRAND	1 1
MARSEILLE	1	CA NIMES.	2	CA VERSAILLES.	3
CA AMIENS.	1	NIMES	2	HANTERRE PONTOISE	1 2
PERONNE	1	CA ORLEANS.	7	CA SAINT DENIS REUNION.	1
CA ANGERS.	1	ORLEANS	7	SAINT DENIS REUNION	1
LE HANS	1	CA PARIS.	4		
CA BORDEAUX.	1	EVRY FONTAINEBLEAU	1 1		
LIBOURNE	1	BOBIGNY	2		
CA CAEN.	1	CA REIMS.	1		
ARGENTAN	1	REIMS	1		
CA COLMAR.	1	CA RENNES.	3		
STRASBOURG	1	ST BRIEUC SAINT-NAZAIRE	2 1		
CA LIMOGES.	1				

1989

	TOTAL		TOTAL
TOTAL .	35	LYON VILLEFRANCHE/SAONE	8 1
CA AIX-EN-PROVENCE.	1	CA NANCY.	1
DRAGUIGNAN	1	BAR LE DUC	1
CA AMIENS.	1	CA ORLEANS.	6
AMIENS	1	MONTARGIS ORLEANS	1 5
CA BORDEAUX.	4	CA PARIS.	4
BORDEAUX	4	FONTAINEBLEAU BOBIGNY PARIS	1 1 2
CA COLMAR.	4	CA REIMS.	1
STRASBOURG	4	REIMS	1
CA DIJON.	1	CA RICH.	1
DIJON	1	CUSSET	1
CA GRENOBLE.	1	CA VERSAILLES.	1
BOURGOIN JALLIEU	1		
CA LYON.	9		

1988

	TOTAL
TOTAL .	57
CA AIX-EN-PROVENCE.	2
AIX-EN-PROVENCE	2
CA AMIENS.	1
AMIENS	1
CA BESANCON.	2
BESANCON	2
CA BORDEAUX.	2
BORDEAUX	2
CA BOURGES.	1
BOURGES	1
CA CAEN.	1
CAEN	1
CA DIJON.	1

	TOTAL
DIJON	1
CA DOUAI.	3
DOUAI	3
CA GRENOBLE.	1
GRENOBLE	1
CA LIMOGES.	1
LIMOGES	1
CA MONTPELLIER.	1
MONTPELLIER	1
CA NIMES.	1
NIMES	1
CA ORLEANS.	1
ORLEANS	1
CA PARIS.	6

	TOTAL
PARIS	6
CA PAU.	2
PAU	2
CA POITIERS.	8
POITIERS	8
CA REIMS.	2
REIMS	2
CA RENNES.	9
RENNES	9
CA VERSAILLES.	12
VERSAILLES	12

1989

	TOTAL
TOTAL .	64
CA AGEN.	1
AGEN	1
CA ANGERS.	2
ANGERS	2
CA BORDEAUX.	4
BORDEAUX	4
CA BOURGES.	1
BOURGES	1
CA COLMAR.	2
COLMAR	2
CA DOUAI.	3
DOUAI	3
CA LIMOGES.	1

	TOTAL
LIMOGES	1
CA LYON.	2
LYON	2
CA MONTPELLIER.	5
MONTPELLIER	5
CA NANCY.	1
NANCY	1
CA NIMES.	1
NIMES	1
CA ORLEANS.	6
ORLEANS	6
CA PARIS.	4
PARIS	4
CA PAU.	5

	TOTAL
PAU	5
CA POITIERS.	6
POITIERS	6
CA REIMS.	1
REIMS	1
CA RENNES.	3
RENNES	3
CA RICH.	2
RICH	2
CA TOULOUSE.	2
TOULOUSE	2
CA VERSAILLES.	12
VERSAILLES	12

L'analyse de ces répartitions montre tout d'abord la stabilité des effectifs d'affaires d'une année sur l'autre: en 1988, les cours d'appel avaient reçu 57 affaires, et 64 en 1989 ; Les tribunaux de grande instance ont reçu respectivement 37 et 35 affaires; les tribunaux d'instance 569 et 556.

L'autre caractéristique de ce contentieux est une grande dispersion pour les cours d'appel et pour les tribunaux de grande instance , où aucune juridiction ne paraît concentrer les affaires de ce type .

Devant les tribunaux d'instance, la situation est plus contrastée. Si l'on constate également une assez grande dispersion des affaires (170 tribunaux sur 470 se partagent les procédures), on rencontre par ailleurs un très petit nombre de juridictions qui rassemble les affaires dans des proportions élevées , ces juridictions apparaissant identiques d'une année sur l'autre. Un tableau de ces juridictions , établi pour les années 1988 et 1989, met en évidence ce phénomène.

**Tableau 3 .Tribunaux d'instance les plus fréquemment saisis.
Années 1988 et 1989**

Année Tribunal	1988	%	1989	%
	Total France : 569	Total	Total France : 556	Total
Guebwillers	16	2,8	8	1,4
Lyon	11	1,9	17	3,1
Villeurbanne	33	5,7	41	7,3
LaRoche s/Yon	124	21,8	81	14,5
Nantes	18	3,1	26	4,6
Total	202	35,5	173	31,1

C'est dans les pratiques locales qu'il convient de rechercher l'explication des effectifs constatés, sans oublier cependant que ce phénomène reste marginal dans l'ensemble des départements.

Nous pouvons à cet égard fournir quelques éléments d'explication en ce qui concerne les tribunaux de Villeurbanne et Lyon, qui font partie de notre secteur d'enquête.¹

¹ Les juridictions qui relèvent du département de la Loire ne se distinguant pas de la répartition nationale, avec un contentieux quasi inexistant, ne feront pas l'objet de commentaire.

Section 3 Le contentieux judiciaire alimentaire dans le département du Rhône: quelques éléments d'explication

Les villes de Lyon, Villeurbanne, et Villefranche s/Saône, qui relèvent du département du Rhône, totalisent, en 1988, 50 dossiers de recours contre les débiteurs d'aliments, et 64 en 1989. Ces effectifs, quoique modestes, sont bien supérieurs à ceux que l'on rencontre dans d'autres régions, et constituent en moyenne 10% de l'effectif national. On peut les comparer aux statistiques des décisions d'admission tenues dans le département du Rhône. Les informations qui nous ont été fournies sont très précises puisqu'elles détaillent les décisions selon la prestation, l'issue de la demande, et le nombre de dossiers comportant des obligés alimentaires.

Au cours de l'année 1989, dans le Rhône, un total de 1490 dossiers avait été examiné par les commissions d'admission au titre des différentes formes d'hébergement¹. 265 seulement avaient fait l'objet d'un rejet, 78,5% des dossiers étant admis partiellement. Sur l'ensemble de ces dossiers, seulement 277 impliquaient des débiteurs d'aliments, soit 18,6% des demandes examinées.

Ces données très précises peuvent être rapprochées des statistiques judiciaires. Compte tenu de la stabilité des effectifs d'affaires d'une année sur l'autre, qui autorise les comparaisons sur une même année, on peut considérer qu'en 1989 le taux de recours a été de 23,8 %, ce qui représente un pourcentage relativement élevé, beaucoup plus en tout cas que ce que laisserait supposer la seule lecture des statistiques de décisions, et, a fortiori les statistiques des bénéficiaires.²

Ce phénomène est local, puisque, rappelons le, les tribunaux d'instance traitent très rarement ce type de contentieux.

L'explication de ce fort recours au juge réside sans aucun doute dans la méthode de gestion locale des dossiers, que décrit une circulaire interne de la DPAS du Rhône, en application depuis 1987.

¹Maison de retraite non médicalisée, foyer résidence, placement long séjour, cure médicale.

²En 1988, 2969 personnes âgées avaient bénéficié d'une prestation d'hébergement dans le département du Rhône. Source S.E.S.I. Pour un commentaire des statistiques générales d'aide sociale, voir infra 3ème partie.

Cette circulaire organise une saisine automatique du juge dans les dossiers pour lesquels une admission partielle a été décidée, et dans l'hypothèse d'un désaccord sur les participations de la part du, ou des, débiteurs d'aliments. Cette procédure est enclenchée automatiquement en cas de refus, sauf si la commission départementale a été saisie. Dans ces dossiers litigieux, l'intervention du juge est utilisée par les services départementaux comme un moyen de couper court aux discussions, en évitant de laisser s'accumuler des arriérés trop importants. Ce mécanisme explique le taux relativement élevé de recours, qui reste cependant faible en nombre absolu, dans la mesure où la grande majorité des dossiers d'admission ne comportent pas de débiteurs d'aliments.

Il serait intéressant en tout état de cause de procéder à une enquête spécifique dans les départements où les statistiques judiciaires font apparaître également un effectif de recours élevé.

Mais la saisine du juge judiciaire est concurrencée par l'ouverture d'une voie de recours devant les juridictions d'aide sociale. Que savons nous de leur exercice par les débiteurs d'aliments ?

Chapitre 2 Les recours devant les commissions départementales d'aide sociale : éléments pour une recherche

Contrairement aux recours en fixation de la dette alimentaire fondés sur les articles 144 et L708, réservés aux services ou aux établissements, les appels des décisions des commissions d'admission peuvent être le fait d'un très grand nombre de personnes.¹

Pour évaluer la part des bénéficiaires et de leurs débiteurs d'aliments dans ces recours, il est nécessaire de disposer d'une ventilation selon la qualité du demandeur. Cette information n'existant pas au niveau national, c'est à l'échelon local qu'il faut la rechercher.

Dans la mesure où la tenue des statistiques des commissions ne répond à aucune contrainte, une grande diversité se manifeste dans les informations

¹ L'article 131 C.F.A.S énumère la liste des appelants: il s'agit, notamment, du demandeur, de ses débiteurs d'aliments, de l'établissement ou du service qui fournit les prestations, du maire, du président du Conseil général, des organismes de sécurité sociale(...)

collectées. Dans les départements de la Loire et du Rhône, les données disponibles sont de qualité inégale, et l'on peut craindre que l'hétérogénéité ne soit la règle dans l'ensemble des départements.

Nous nous bornerons ici à présenter quelques indicateurs relativement aux appels, sans prétendre pouvoir répondre à toutes les questions posées.

Section 1 L'activité de la Commission départementale d'aide sociale du Rhône

Ces statistiques présentent des ventilations par type de prestation et par résultat. Elles nous ont été fournies pour les années 1986 à 1989.

Tableau 4 Part des prestations d'hébergement parmi les appels formés devant la commission départementale du Rhône

Année	1986	1987	1988	1989
Total appels Com.	895	819	663	767
Nbre déc. héberg.	93	67	53	69
Part hébergement	10,3%	8,1%	8%	9%

On constate que les prestations d'hébergement sont très rarement mises en cause, l'essentiel des contestations ayant trait aux prestations d'aide médicale générale, ce qui ne fait que traduire le poids statistique de ces dernières prestations .

Si l'on rapporte ces effectifs à ceux de l'ensemble des demandes formées pour les seules prestations d'hébergement au cours de l'année 1989 (1490 demandes relatives à une des formes d'hébergement des personnes âgées) le taux d'appel général se situe à 10, 8%. Si l'on estime maintenant que *tous les appels* de ce secteur sont le fait des débiteurs d'aliments, on doit rapporter ces effectifs à ceux des seuls dossiers impliquant des débiteurs d'aliments, soit 277 pour l'année 1989. Le taux d'appel passe alors à 25%. Ce taux doit être considéré comme un maximum .Mais il semble, compte tenu des pratiques de gestion des dossiers, que ces effectifs doivent s'ajouter à ceux qui résultent des recours au juge, le dossier étant mis en instance lorsqu'un appel a été formé devant la commission départementale. Dans l'hypothèse "haute", où tous les recours sont additionnés, on peut donc estimer que les 277 dossiers impliquant des débiteurs d'aliments en 1989 ont généré 119 recours, soit 43%. L'hypothèse "basse" est celle où aucun appel n'a été formé par les débiteurs d'aliments, les seules demandes étant judiciaires, ce qui ramène le taux global à 23% de dossiers contentieux. En toutes hypothèse, le taux de recours paraît élevé, le faible nombre de dossiers contentieux étant simplement lié à la rareté des demandes impliquant des familles.¹

¹Sur les hypothèses qui peuvent être formulées quant aux causes de cette faible implication, voir infra 3ème partie.

Section 2 L'activité de la Commission départementale d'aide sociale de la Loire

Les statistiques des recours devant la commission départementale de la Loire sont rudimentaires. Aucune ventilation n'est effectuée par prestation, demandeur. Nous nous bornerons à une comparaison générale, en rapportant les chiffres bruts de recours à l'ensemble des décisions d'aide sociale.

Tableau 5 Les appels devant la commission départementale de la Loire

Année	1987	1988	1989
Tot. décisions comm. admiss.	11 927	12 964	12 776
Part hébergement	410	450	427
Total appels (ttes prest.)	367	345	418
% appel général	3	2,6	3,2

Ces chiffres ne nous permettent pas d'évaluer des taux de recours propres aux prestations personnes âgées. Nous nous limiterons à relever le faible taux d'appel général, et à rappeler que les services de ce département ne font quasiment jamais appel au juge judiciaire.

Conclusion: Synthèse des observations relatives aux contentieux

Il n'est évidemment pas possible d'étendre ces dernières observations au-delà du terrain d'enquête. Mais nous pouvons d'ores et déjà signaler les variables nécessaires à la mesure du taux de contestation des participations mises à la charge des familles.

Nous rappellerons tout d'abord que les données statistiques fournies par le Ministère de la justice sont suffisamment précises et détaillées pour nous permettre d'identifier les départements qui font le plus appel au juge judiciaire. En ce qui concerne l'évaluation des recours devant les commissions départementales, les variables suivantes devraient être collectées :

- à la phase de l'admission, il est nécessaire de connaître *la part des dossiers qui impliquent des participations alimentaires*, ainsi que leur issue . En effet, si cette part est très faible, comme dans le Rhône, les recours peuvent être faibles en nombre absolu, et le taux de contestation être cependant très élevé.

- en appel, les ventilations par *catégories de prestations*, et par *qualité du demandeur* sont indispensables.

- Une répartition des dossiers croisant le *type de décision de la commission d'admission*, et la *réponse de la commission départementale*, serait également utile.

- enfin, il est indispensable d'indiquer la proportion de dossiers qui font l'objet d'un *recours à la fois devant le juge judiciaire et devant les juridictions spécialisées*, afin d'éviter les double comptes. .

Troisième partie

Préenquête sur la mise en oeuvre de l'obligation alimentaire dans les départements de la Loire et du Rhône

Les décisions prises par les commissions d'admission à l'aide sociale interviennent dans un contexte de nette décroissance des demandes d'aide sociale pour l'hébergement des personnes âgées, ce qui pose la question de la typologie des familles qui sont aujourd'hui engagées au titre de l'obligation alimentaire (Chapitre 1). Les éléments de préenquête confirment cette décroissance, ainsi que la faible part des dossiers qui engagent des débiteurs d'aliments, mais mettent en évidence l'attachement des commissions et des services départementaux au principe de subsidiarité de l'aide sociale dans ce domaine (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 L'EVOLUTION GENERALE DE LA DEMANDE D'AIDE SOCIALE POUR LES DEPENSES D'HEBERGEMENT DES PERSONNES AGEES, ET LA REPARTITION DE L'OBLIGATION ALIMENTAIRE

La structure des dépenses d'aide sociale en France (Section 1), pose le problème de l'égalité *entre* les familles au regard de la charge de l'obligation alimentaire (Section 2).

Section 1 L'aide sociale et les personnes âgées depuis 1983

En 1987, la France métropolitaine comptait 143 235 personnes âgées bénéficiaires de l'aide sociale au titre de l'hébergement, (en établissement ou en placement familial), représentant une dépense nette¹ de 4,488 milliards de francs.²Ces chiffres sont en constante décroissance depuis 1983, tant en nombre de bénéficiaires (qui étaient 181 143 en 1983), qu'en dépense nette pour les départements (laquelle était de 4,749 milliards de francs en 1984).

¹La dépense nette est le produit de la différence entre les sommes versées par les départements et les récupérations effectuées, tant sur les bénéficiaires que sur les débiteurs alimentaires, les successions, ou les organismes débiteurs.

²Source SESI, Annuaire des statistiques sanitaires et sociales, éd.1989, p.211 et s.

L'ensemble des dépenses de l'aide aux personnes âgées (incluant l'aide à domicile), a décliné de 20% depuis 1983, alors que ces dépenses étaient en croissance de 1980 à 1983 (+ 17%)¹.

Cette diminution de la dépense nette est due à l'effet conjugué de la diminution du nombre de bénéficiaires, et de l'augmentation des contributions fournies par ces derniers sur leurs ressources propres : en effet, la part des récupérations effectuées sur ces ressources est passée de 39% des dépenses brutes en 1983 à 43 % en 1986². Cette évolution, qui se manifeste dans un contexte d'*augmentation constante* du nombre de personnes âgées, et singulièrement des personnes âgées dépendantes,³ traduit l'amélioration également constante des ressources de ces personnes, leur assurant une autonomie financière suffisante dans la plupart des cas.⁴

Cet équilibre pourrait être maintenu dans l'avenir, compte tenu de l'augmentation de la part des revenus autres que les pensions dans le budget des personnes âgées, et le développement de l'épargne spécifique.⁵ Le projet de création d'une allocation de dépendance pour les personnes âgées va dans le même sens d'une autonomisation financière accrue de ces personnes.

En dehors des allocations spécifiques, les personnes âgées aux ressources les plus faibles (équivalentes au minimum vieillesse), peuvent voir ces revenus complétés par une allocation exclusive de toute dette alimentaire, l'*allocation compensatrice*, versée en fonction d'un taux de handicap fixé par les COTOREP.⁶ Cette allocation, à la charge de l'aide sociale, a été créée par la loi du 30 juin 1975 sur les handicapés (article 39 de la loi), pour permettre le

¹B.BOISGUERIN, L'aide sociale en 1986, *Données sociales 1990*, p.421.

²B.BOISGUERIN, *ibid*, p.421.

³Si le phénomène de vieillissement est ancien, la période récente se distingue par une accélération du processus. Les projections effectuées font apparaître une augmentation du nombre de personnes de plus de 85 ans de 700 000 en 1985 à 1,05 millions en l'an 2000. Sur tous ces points, voir TH. BRAUN, M.STOURM, " Les personnes âgées dépendantes ", Rapport au secrétaire d'état chargé de la sécurité sociale, La documentation française, 1989, p.47.

⁴Sur le détail et les causes de cette évolution, voir TH.BRAUN et M.STOURM, Rapport précit., p 48 et s.

⁵V. sur ce point les rapports trimestriels du CERC sur les revenus des français, et plus particulièrement le n° spécial 51, 4ème trimestre 1979.

⁶Ce cumul, lorsque l'allocation est versée à taux plein, permet à une personne âgée seule de disposer de 65 000F par an (textes en vigueur au premier janvier 1989).

financement de l'aide d'une tierce personne. Conçue initialement pour les adultes handicapés, mais sans fixer de limite d'âge, cette allocation bénéficie aujourd'hui en majorité à des personnes âgées, certains départements l'attribuant à plus de 90% à des personnes de plus de 60 ans.¹ En ce qui concerne la procédure d'admission, cette allocation relève du pouvoir d'admission directe du président du Conseil général, et échappe à l'examen des commissions d'admission.²

Cette allocation bénéficie des avantages attachés à la plupart des prestations versées aux handicapés, c'est-à-dire qu'elle est à la fois *exclusive de toute obligation alimentaire*, et *non récupérable sur les successions* en présence d'un conjoint ou d'enfants.

Cette prestation *est la seule à être en progression depuis 1983*, (passant de 142 020 bénéficiaires en 1983 à 169 980 en 1987), et sa répartition montre que cette évolution se fait au bénéfice des seules personnes âgées.

Tous ces éléments constituent des éléments favorables à la réduction de la charge des frais d'hébergement pesant sur les familles, et par voie de conséquence, ont une incidence favorable sur les mises en causes des débiteurs d'aliments.

Dès lors, on peut se demander quelles familles restent concernées par une mise en oeuvre forcée de la solidarité familiale.

Section 2 La répartition de la charge de l'obligation alimentaire entre les familles

La demande d'aide sociale ne sera formée que si les ressources de la personne âgée (revenus réguliers et capital épargné), sont insuffisantes pour couvrir les frais d'hébergement, *et si la famille n'intervient pas pour combler la différence*, soit que le demandeur n'ait plus de parent, soit que les membres existants s'estiment dans l'incapacité de fournir une contribution. C'est dans une situation générale de *difficulté de la famille* que la formation d'une

¹Cf le détail des bénéficiaires de cette allocation in *Annuaire des statistiques sanitaires et sociales*, éd 1989, tableau 10-15.

²Sur ce point v. E. ALFANDARI, *Action et aides sociales*, 1989, n° 127.

demande d'aide sociale a le plus de chances d'être suggérée par les services sociaux attachés à l'établissement sollicité .

Si cette dernière caractéristique était confirmée, cela signifierait que *l'obligation alimentaire pèse sur les familles les plus défavorisées*, ce qui créerait une discrimination à leur égard .

En tout état de cause, une discrimination existe déjà entre les familles selon la fortune des parents, la solidarité des descendants de parents aisés n'étant jamais mise à l'épreuve, quel que soit leur niveau propre de revenu. On peut considérer en ce sens que l'obligation alimentaire reproduit les inégalités de fortune à l'échelle des parents en ligne directe.

Cette inégalité "patrimoniale" est rarement étudiée, le besoin d'aide des personnes âgées étant généralement envisagé au regard de l'existence de réseaux d'aide familiaux spontanés.¹

A cet égard, l'avis émis par la Fédération des établissements hospitaliers et d'assistance privés à but non lucratif, dont les représentants ont participé aux travaux de la commission chargée du rapport sur les personnes âgées dépendantes, apparaît isolé : bien que la question n'ait pas été abordée dans les travaux de la commission, cette Fédération a suggéré, dans des conclusions indépendantes, " que soient étudiées les conséquences de la mise en oeuvre de l'obligation alimentaire, qui touche de plus en plus les petits enfants (...), et frappe les familles par définition, et vraisemblablement les couches sociales les moins favorisées ".²

Cet avis apparaît isolé au sein même de la commission, dont les suggestions se sont davantage orientées vers un soutien fiscal, ou l'attribution de prestations, aux familles qui fournissent spontanément une contribution, sans remettre en cause le principe de l'obligation alimentaire en cas d'attribution de l'aide sociale. La commission a ainsi proposé de "prendre en compte fiscalement les dépenses engagées par l'hébergement en institution d'un parent, avec assimilation des dites dépenses à une pension alimentaire, et attribution aux familles prenant en charge leurs parents âgés dépendants des avantages

¹V. par exemple l'étude européenne consacrée à ce thème, par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. "Comment répondre aux besoins des personnes âgées?" Loughlishtown House, Shankill, Co. Dublin, Irlande, 1987, p.16 et s.

²V. rapport op.cit., p.179

attribués aux familles d'accueil."¹Cette politique incitative devrait surtout bénéficier aux familles soumise à l'impôt, les capacités d'accueil des enfants, et surtout petits- enfants, étant généralement réduites.

Mais cette politique laisse intact le problème du poids de la solidarité dans les familles peu fortunées, et de la *reproduction des inégalités* au-delà de la génération qui connaît des difficultés.

C'est donc bien *en amont* de l'intervention des commissions d'admission , dans l'inégale répartition du besoin d'aide, que se situe la *première source d'inégalité entre les familles*. Les services instructeurs des dossiers d'aide sociale , puis les commissions d'admission, interviendront dans une situation déjà largement prédéterminée par le contexte économique et social des familles. Toute observation menée au niveau local sur la question de l'égalité de traitement des familles sollicitées au titre de l'aide sociale, devra prendre en compte cette discrimination de contexte, qui fait échapper à la situation de demande de contribution alimentaire la majeure partie des familles.

¹18ème proposition du rapport, p.129

CHAPITRE 2 LA MISE EN CAUSE DES DEBITEURS D'ALIMENTS
DANS LES DEPARTEMENTS DE LA LOIRE ET DU RHONE: ELEMENTS
DE PREENQUETE

A l'échelle des 143 000 bénéficiaires d'une aide sociale à l'hébergement, répartis sur les 96 départements de la France métropolitaine, et surtout, à l'échelle des centaines de commissions d'admission, ¹ une enquête générale sur les décisions de ces commissions en ce qui concerne les participations des débiteurs d'aliment, n'est pas envisageable, même en nous en tenant à un sondage. En effet, en l'absence de critère juridique d'évaluation des ressources des familles et de leurs capacités contributives², il serait nécessaire de descendre au niveau du *dossier d'admission* pour étudier les contributions effectivement mises à la charge des intéressés.

Il n'est pas certain au surplus que l'information, si tant est qu'elle puisse être collectée, présente un grand intérêt. On peut affirmer sans risquer de se tromper que la diversité est la règle, tant entre les commissions d'un même départements qu'entre les départements, sans même que cette diversité puisse être considérée comme anormale, si l'on tient compte de l'absence de toute réglementation en la matière.

Il est en revanche possible d'envisager une enquête étendue à un grand nombre de départements en vue de collecter un certain nombre de *variables*, non disponibles à l'échelon central, qui permettent d'*objectiver* la situation locale des débiteurs d'aliments. Nous avons déjà relevé plusieurs de ces variables, dont le recueil paraît indispensable à la mesure des taux de recours au niveau des départements³.

L'objectif de la préenquête, dont nous allons présenter les résultats, était précisément d'établir une liste des variables dont le recueil permettra, à la phase d'extension à plusieurs départements, d'établir une typologie des situations locales au regard de l'implication des familles.

¹Rappelons que c'est le Conseil Général qui fixe le ressort et la périodicité des commissions d'admission, après avis du préfet.

²Le code de la famille et de l'aide sociale ne définit que les ressources des bénéficiaires (art. 141), les personnes tenues à l'obligation alimentaire étant simplement invitées à indiquer l'aide qu'elles peuvent allouer.

³Cf la liste des variables présentées en conclusion de la deuxième partie de cette étude.

La méthode suivie a répondu au souci de s'assurer de l'intérêt et de la disponibilité des informations plus que de recueillir des opinions individuelles des intéressés. Nous avons choisi de nous placer à l'échelle du département pour disposer du maximum de données statistiques, et "couvrir" l'ensemble des ressorts des commissions d'admission.

Au cours des mois de novembre et décembre 1990, nous¹ avons ainsi rencontré les représentants des différents services départementaux dans le cadre de rencontres collectives, réunissant les contrôleurs, et les agents chargés du contentieux et du recouvrement.²

Pour présenter les données issues de cette préenquête, nous suivrons la chronologie des opérations de traitement d'un dossier d'aide sociale, en relevant au fur et à mesure les données dont la collecte nous paraît utile. Au préalable, une présentation des caractéristiques de chacun des départements étudiés fournira les variables d'environnement nécessaires.

Section 1 Le contexte local : l'aide sociale et les personnes âgées dans les départements de la Loire et du Rhône

Si les deux départements étudiés ont été retenus pour des raisons de proximité géographique, ils sont apparus à l'analyse suffisamment différents pour permettre de diversifier l'observation. En effet, le département de la Loire, composé de communes plus rurales, se caractérise, par une population des plus de 75 ans de près de deux fois moindre que dans le Rhône, tout en disposant d'un taux d'équipement supérieur à ce dernier.³

Par ailleurs, dans la Loire, cet équipement est constitué pour un tiers par des maisons de retraite du secteur public, alors que le Rhône offre moins de 8% des places dans ce secteur, au profit du secteur privé. Il en résulte un nombre plus limité de places dans ce dernier département, ainsi qu'un net enchérissement des coûts par rapport à la Loire. Nous avons pu vérifier cette

¹L'enquête a été réalisée par E.SERVERIN, chercheur au C.N.R.S, et F.VENNIN, maître de conférences, toutes deux rattachées à l'université Jean Monnet de Saint-Etienne.

²L'accueil qui nous a été réservé a été à la fois chaleureux et efficace. Nous tenons à remercier ici toutes les personnes qui ont participé à ces réunions, et plus spécialement Mrs Zarambovitch, Bessette, et Caron pour la D.P.S de la Loire, et Mmes Perissin et Emery pour la D.P.A.S. du Rhône.

³V. sur ce point la liste détaillée par département des équipements et de la population des plus de 75 ans in "Les personnes âgées dépendantes", op.cit., p 162.

différence pour la période actuelle, en consultant la liste des établissements, ainsi que les prix de journée pratiqués, dans chaque départements .Il apparaît que les différences de coût journaliers sont de près de 70 F en moyenne, ce qui constitue une différence mensuelle de 2100 F, considérable au regard des niveaux moyens de ressources des personnes âgées.

Un indice supplémentaire de cette différence des situations nous a été fourni a propos du recours au placement familial, dont la nécessité nous a dit être fortement ressentie dans le Rhône, et pas du tout dans la Loire qui n'a pas encore mis en place de procédure d'agrément des familles d'accueil .

Sans doute en raison de ces coûts moins élevés, et du nombre important de places disponibles, qui permet d'effectuer des choix entre les établissements en fonction de leurs tarifs, , les personnes âgées semblent mieux à même de s'autofinancer dans la Loire, moyennant un complément financier exonéré de la dette alimentaire, comme l'allocation compensatrice. Les responsables des services d'aide sociale de ce département ont d'ailleurs mis d'emblée l'accent sur le poids de l'allocation compensatrice dans le budget du département, et sur l'avantage financier considérable qu'elle présentait pour les familles, qui se voyaient ainsi déchargés de toute dette alimentaire.

La question semblait moins cruciale dans le Rhône, où l'on insistait surtout sur les frais d'hébergement, et la part croissante du secteur privé habilité, en soulignant que la proportion du nombre de demandeurs d'aide sociale était la plus élevée dans les établissements dont les coûts étaient les plus importants.

Cette différence des prix de journée semble avoir eu une incidence moindre sur le nombre de bénéficiaires que sur la dépense nette d'aide sociale.

Si l'on compare les statistiques de ces départements pour l'année 1987 , on constate que, dans le Rhône, alors que le nombre de personnes âgées bénéficiaires d'aide sociale (hébergement et aide à domicile) dépassait des deux tiers seulement celui de la Loire, la dépense nette était près de trois fois supérieure.¹

Les variables locales relatives aux taux d'équipement , et aux prix de journée, variables qui apparaissent liées au poids démographique des personnes âgées, semblent devoir jouer un rôle non négligeable dans le *recours à l'aide sociale*, et corrélativement , dans la mise en cause des familles.

¹Source SESI, 1987, tableaux 10-14 et 10-15

Ces circonstances locales créent des *inégalités entre des personnes âgées dont les ressources sont voisines*, en fonction de leur lieu de résidence. A situation économique égale, et à quelques kilomètres de distance, comme dans la région étudiée, le besoin d'aide sociale se manifestera de manière très contrastée.

De plus, il faut prendre en compte la source d'inégalité potentielle que constituent les Règlements départementaux d'aide sociale, dès lors qu'ils réduiraient, voire supprimeraient toute contribution alimentaire. Si de tels projets n'existaient pas dans les départements étudiés, en raison nous a-t-on dit de l'attachement des conseillers généraux au principe de la contribution alimentaire, il n'est pas exclu que d'autres régions y soient favorables.

Cette inégalité vient s'ajouter aux inégalités qui s'établissent *entre* les membres d'une même famille, par l'effet des procédures d'instruction.

Section 2 La détermination des débiteurs d'aliments à la phase de l'instruction de la demande d'aide sociale

L'instruction des dossiers d'aide sociale s'effectue dans les conditions réglementaires fixées par l'arrêté du 19 juillet 1961, qui détermine la liste des documents probants qui doivent figurer dans tout dossier de demande d'aide sociale.

Les dossiers de demandes d'aide sociale sont donc constitués à l'aide d'imprimés identiques dans les deux départements, dont l'un est réservé aux débiteurs d'aliments. Cet imprimé est adressé à tous les enfants identifiés à partir du livret de famille du demandeur (art.3 de l'arrêté) .Il comporte un questionnaire détaillé relativement aux moyens des parents de la personne placée : capital disponible (biens mobiliers ou immobiliers), ressources (salaires, allocations, pensions, revenus du capital), et charges (loyer, autres obligations alimentaires, autres charges) .Conformément à la législation, il est demandé aux débiteurs éventuels de préciser l'aide qu'ils estiment pouvoir apporter, le maire de la commune étant invité de son côté à donner son avis sur les capacités contributives. C'est le Centre communal d'action sociale de la commune qui est chargé des premières vérifications des déclarations des familles.Le dossier est ensuite transmis aux services départementaux, qui procèdent à l'instruction complémentaire, avant passage en commission.

A ce stade une première inégalité se manifeste entre les membres d'une famille, *selon qu'il a été possible ou non de les identifier*.¹ Cette inégalité était soulignée d'emblée par un contrôleur du Rhône, qui estimait injuste que seuls les personnes les plus proches de la personne âgée soient sollicitées , et soient amenées à prendre en charge la part des absents.

Au regard des contrôles effectués quant à la composition des familles, l'attitude apparaît différente dans les deux départements, les contrôleurs de la Loire déclarant s'en tenir aux dossiers établis par les CCAS, ceux du Rhône indiquant qu'il leur arrivait de faire procéder à des recherches dans l'intérêt des familles.De plus, l'instruction en vigueur dans ce dernier département établit un calendrier strict des démarches d'enquête à effectuer. Mais en tout état de cause,

¹Nous avons fait des remarques similaires pour la décennie précédente dans notre étude sur l'obligation alimentaire dans le département du Rhône, en signalant que dans 60% des dossiers dans lesquels aucun débiteur n'était signalé, il apparaissait que le demandeur avait au moins un parent en ligne directe. Cf rapport 1983, p.94 et s.

l'impossibilité d'identifier la totalité des membres d'une même famille n'est pas, pour les débiteurs identifiés, un motif de limitation de leurs participations, dès lors que leurs ressources auront été jugées suffisantes pour leur permettre d'assumer tout ou partie de la somme demandée.

Si tous les débiteurs sont identifiés, tous ne se prêteront pas avec une égale bonne grâce aux questions du formulaire. Selon les départements, le refus de réponse de la part d'un seul débiteur se traduira par une proposition de rejet automatique (instructions du Rhône), ou par une transmission du dossier en l'état, qui laisse tout pouvoir d'appréciation à la commission d'admission (Loire). Certains refus de répondre traduisent l'abandon de la demande à l'initiative des familles, qui découvrent à cette occasion l'existence et l'étendue de leur obligation alimentaire. L'aspect *dissuasif* de l'obligation alimentaire sur la demande d'aide sociale a été souligné par nos interlocuteurs, qui voient là un motif suffisant pour demander son maintien. Mais il a été ajouté aussitôt que le recours contre la succession était sans doute un frein plus considérable encore à la demande d'une aide sociale.

A cet égard, il serait utile de rechercher quelle proportion de dossiers ont été abandonnés, ou ont comporté des refus de répondre assimilables à un abandon.

Section 3 L'élaboration des propositions de participation

Ce sont les instructeurs des services départementaux qui formulent les propositions qui seront soumises aux commissions d'admission. D'après ces personnels, les commissions d'admission suivent généralement ces propositions, ou en tout cas, se déterminent en fonction de celles-ci.

Les questions que nous avons posées sur les critères de cette évaluation ont mis en évidence les pratiques les plus variées, y compris entre les contrôleurs d'un même département. Les différences ont trait aux bases de calcul des ressources et des charges, et aux modes d'évaluation de la proportion entre besoins et ressources.

Sur le premier point, la pratique dans le Rhône, à l'opposé de la Loire, est de partir d'un quotient familial, qui réduit les ressources en fonction de la composition du foyer. Mais l'incertitude règne sur ce qu'il convient d'intégrer dans les charges, la situation des familles surendettées étant évoquée à Lyon comme cause possible d'exonération.

Le mode de raisonnement suivi pour établir la participation de chacun varie également. Certains raisonnent à partir des seules ressources de chacun des débiteurs, sans prendre en compte l'importance de la somme demandée (le besoin), d'autres réalisent d'emblée une proportionnalité entre besoins et ressources, en mettant en relation la somme demandée avec les ressources de chacun, ou bien encore le besoin et l'ensemble des ressources des membres de la famille. Les hésitations rencontrées manifestent à l'évidence la difficulté à appliquer la notion civiliste de proportionnalité, à une situation qui concerne plusieurs débiteurs. Conçues pour régler la relation entre *un* débiteur et *un* créancier, les règles du Code civil échouent à prendre en compte cette entité que constitue *un ensemble de débiteurs*, qui ne sont pas tenus solidairement de la dette alimentaire, mais chacun pour sa part. La difficulté sera la même pour le juge judiciaire, qui devra lui aussi définir le point de référence du calcul. Pour les contrôleurs, l'alternative se place entre la détermination d'une *contribution globale* pour la famille, (comme les y invite du reste la jurisprudence en la matière), et une collection de contributions individuelles.

La première démarche est contradictoire avec la volonté d'assurer le paiement spontané des participations, lequel suppose le recueil d'accords individuels sur des sommes déterminées. Dans le Rhône, où le souci de récupération est le plus marqué, la règle est de procéder à des propositions individuelles, avec renvoi automatique au juge en cas de désaccord. ¹Dans la Loire au contraire, les notifications sont faites aux débiteurs pour le montant global de la participation, avec demande d'engagement individuel, ce qui suppose que des accords soient conclus entre les membres de la famille.

Dans le cadre d'entretiens, il n'est guère aisé de déterminer les opérations logiques qui président à la formulation des participations. Seule l'analyse des dossiers pourrait donner à voir le raisonnement qui est suivi en pratique. Mais cette démarche, trop lourde, devrait être remplacée par la collecte des instructions internes qui établissent des consignes à l'usage des agents, et l'établissement de statistiques sur la part respective des dossiers comportant des contributions individuelles et globales.

Section 4 Le montant des sommes récupérées au titre de l'obligation alimentaire

¹Sur ce point cf le premier chapitre de notre 2ème partie relatif au contentieux judiciaire.

La ventilation des sommes récupérées au titre de l'obligation alimentaire est une donnée essentielle pour la mesure des contributions des familles. A l'heure actuelle, la source statistique générale ne permet plus de distinguer entre les différentes causes de récupérations, bénéficiaires, successions ou débiteurs alimentaires¹, et n'autorise qu'une évaluation globale des taux de récupération. Cette information est sans doute disponible au niveau des services de recouvrement des départements. Notre enquête montre qu'elle prend des formes différentes.

Dans le Rhône, des statistiques sont établies au niveau des services contentieux, et détaillent les recours sur les successions selon la forme de l'actif, sans isoler les participations versées par les débiteurs d'aliments.. Dans la Loire, au contraire la variable de la source des récupérations est disponible, et l'exploitation des fichiers informatiques réalisée à notre demande nous a permis d'établir un tableau des recouvrements selon l'origine des versements tout à fait remarquable.

Tableau 6 Evolution des récupérations dans le département de la Loire, selon la source.

Exercice	Débiteurs	Récupér. ressources	Successions	Total héberg.
1987	1 547 000	61 723 000	2 618 000	
1988	1 642 000	59 580 000	2 489 000	95 311 820
1989	2 087 600	58 900 000	2 364 600	100 239 345
1990	1 217 000	59 000 000	2 500 000	100 000 000

Ce tableau montre la part à la fois résiduelle (moins de 3% en moyenne), et constamment décroissante (1,2% en 1990) des récupérations effectuées au titre de l'aide alimentaire. La rentabilité du recours contre les successions est deux fois plus élevée que cette dernière. Mais ce sont les récupérations sur les ressources des bénéficiaires qui réduisent le plus la dépense d'aide sociale, puisqu'elles représentent 60% des sommes avancées, et plus de 90% de l'ensemble des récupérations.

¹Cf la réponse à la question écrite 25795 du 19 mars 1990, (J.O A.N. 16-07-1990, p.3402, rappelant que les comptes administratifs regroupent indifféremment les récupérations quelle que soit leur source.

Pour une interprétation correcte, le niveau de ces récupérations doit être rapporté au *nombre de bénéficiaires* (et non plus de décisions), qui ont *au moins un débiteur d'aliments*. Dans la Loire, cette donnée n'existe que de manière approchée, puisque l'unité de compte est le *débiteur versant une participation*, et non pas le bénéficiaire. En l'état, il apparaît qu'en 1989, les 1835 bénéficiaires recensés se partageaient 400 débiteurs, ce qui, dans l'hypothèse plafond où chaque dossier comporterait un seul débiteur, représente un maximum de 21,7% de dossiers avec débiteurs. La moyenne des participations *individuelles annuelles se situerait ainsi autour de 3000F*, ce qui constitue un niveau très bas de contribution.

Dans le Rhône, seule est disponible l'information sur le nombre de dossiers comportant au moins un débiteur. Rappelons que, pour l'année 1989, 277 dossiers sur 1490 examinés par les commissions d'admission au titre de l'hébergement des personnes âgées ont comporté une contribution alimentaire, soit 18,5% des dossiers. Cet effectif paraît voisin de celui de la Loire, lequel, compte tenu du mode de calcul, est certainement surestimé.

On le voit, le rapprochement de ces deux variables nous permet de disposer à la fois d'un *indicateur précieux du niveau de participation des familles*, et d'un moyen d'évaluation de *la rentabilité globale des dettes alimentaires*. A défaut de pouvoir déterminer un niveau individuel de participation, ces données nous paraissent suffisantes pour évaluer cette rentabilité dans l'ensemble des départements.

CONCLUSION : SYNTHÈSE DES PRINCIPALES DONNÉES DE L'ÉTUDE

- 1- On relèvera tout d'abord la discordance, mise en évidence par l'étude, entre le développement d'une jurisprudence abondante et rigoureuse envers les débiteurs d'aliments, et la décroissance continue de l'aide sociale dans le secteur des personnes âgées, accompagnée de l'allègement corrélatif du poids de la dette alimentaire. S'il est clair que la jurisprudence n'est pas le reflet de la réalité contentieuse, ni même du quotidien des intéressés, elle constitue le révélateur d'une *demande de prévisibilité juridique*, qui manifeste la crise de légitimité d'une pratique. Le contexte des litiges montre que la difficulté est moins relative au principe même de l'obligation alimentaire, qu'aux méthodes de gestion de l'impayé, générées par la lenteur toute administrative des procédures.

-2- L'étude des contentieux devant le juge judiciaire a montré que l'administration et les établissements avaient très rarement recours à ce mécanisme de légitimation que représente la fixation précoce de la dette alimentaire, préférant sans doute la négociation, avec le risque d'accumuler des impayés et d'acculer les familles à la saisie. À cet égard, l'existence de recours parallèles devant les juridictions spécialisées constitue un facteur d'allongement des procédures, sans assurer le dénouement de la crise.

-3- Le retour aux données et statistiques issues de la pratique nous a permis de faire un certain nombre de constats quant à l'ampleur du phénomène d'implication des familles, beaucoup plus limité que ne pouvait le faire penser l'évolution démographique de la population des personnes âgées, mais dont paradoxalement la dimension restreinte accentue le caractère inégalitaire pour les familles.

-4- Enfin, les résultats de la pré-enquête réalisée suggèrent de procéder ultérieurement à une phase extensive d'investigation auprès des services départementaux d'aide sociale, sans limiter a priori le nombre de ces départements. La méthode la plus adaptée serait celle du *questionnaire*, qui collecterait les variables énumérées dans la dernière partie de l'étude, auquel seraient joints un certain nombre de documents, comme les circulaires internes, ou des extraits des règlements départementaux d'aide sociale.

Les variables retenues se situent à trois niveaux: le contexte local; le traitement des demandes d'aide sociale concernant l'hébergement des personnes âgées; les recours devant les juridictions spécialisées.

En ce qui concerne le contexte local, devront être rassemblées:

- Le nombre de places disponibles , par catégorie d'établissement, ainsi que les prix de journée moyens pratiqués dans ces établissements, variables qui apparaissent liées au poids démographique des personnes âgées.
- Les règlements départementaux d'aide sociale qui comportent des avantages spécifiques pour les personnes âgées.
- Le nombre d'allocations compensatrices attribuées aux personnes âgées de plus de 65 ans au cours des dernières années.

Les demandes d'aide sociale pour les prestations d'hébergement aux personnes âgées devront être décrites à l'aide des variables suivantes:

- à la phase de l'admission à l'aide sociale, il est nécessaire de connaître *la part des dossiers qui impliquent des participations alimentaires*, ainsi que leur issue.
- A cet égard, il serait utile de rechercher *quelle proportion de dossiers ont été abandonnés*, ou ont comporté des refus de répondre assimilables à un abandon.
- En ce qui concerne les méthodes de recherche des débiteurs d'aliments et d'évaluation des participations, l'enquête sur dossiers, trop lourde, devra être remplacée par la *collecte des instructions internes qui établissent des consignes à l'usage des agents* .
- Des statistiques sur la part respective des dossiers comportant des contributions individuelles et globales, seront demandées .
- Des statistiques seront également demandées en ce qui concerne le niveau des récupérations, en ventilant ces récupérations selon leur source (bénéficiaires, débiteurs d'aliments, successions, autres sources) .
- Pour une interprétation correcte, le niveau de ces récupérations doit être rapporté au *nombre de bénéficiaires* (et non plus de décisions, comme dans les statistiques nationales), qui ont *au moins un débiteur d'aliments*.
- En ce qui concerne les recours ,l'enquête devra être menée auprès des commissions départementales, et devant la Commission centrale d'Aide sociale .
- en appel devant ces commissions , les statistiques de recours devront être ventilées par *catégories de prestations*, et par *qualité du demandeur* .
- Une répartition des dossiers croisant le *type de décision de la commission d'admission*, et la *réponse des commissions* serait également utile.
- enfin, il est indispensable d'indiquer la proportion de dossiers qui font l'objet d'un *recours à la fois devant le juge judiciaire et devant les juridictions spécialisées*, afin d'éviter les double comptes .

- La Commission Centrale pourra faire l'objet d'une enquête spécifique sur dossier.

Si cette enquête extensive devait être réalisée,- ce qui nous paraît souhaitable dans la perspective de l'établissement d'une typologie des départements- ,le choix de l'extension géographique, ainsi que l'élaboration des nomenclatures associées aux variables, seraient effectués ultérieurement, en accord avec des représentants de directions concernées.

TABLE DES MATIERES

	Pages
PROPOS INTRODUCTIFS	2
1- L'obligation alimentaire dans le système français d'aide et de protection sociales	2
2 - Les opérations réalisées dans le cadre de l'étude	7
 PREMIERE PARTIE : LA JURISPRUDENCE DES COURS SUPREMES SUR LA DETTE ALIMENTAIRE DES FAMILLES DES PERSONNES AGEES	 11
 CHAPITRE 1 : LES JURIDICTIONS COMPETENTES POUR TRAITER LES CONTESTATIONS RELATIVES A L'OBLIGATION ALIMENTAIRE LIEE A L'HEBERGEMENT DES PERSONNES AGEES	 14
 Section 1 : L'émergence d'un conflit de compétence à propos de la validité des titres exécutoires	 14
 Section 2 : La résistance de la Cour de cassation à la nouvelle répartition des compétences	 17
 CHAPITRE II : L'ETENDUE DE L'OBLIGATION DES DEBITEURS ALIMENTAIRES DES PERSONNES AGEES	 22
 Annexe 1 - Références des arrêts issus de l'interrogation des bases Cass et Jade de Juridial, et analysés dans ce chapitre	 28
 Annexe 2 - Doctrine sur les recours alimentaires. Interrogation juridial. Bases Diva et Juris (Doctrine)	 30
 Annexe 3 - Rapports et conclusions sous arrêt	 32
 DEUXIEME PARTIE : LES STATISTIQUES DES	

CONTENTIEUX SUR LES DETTES ALIMENTAIRES DES FAMILLES	33
CHAPITRE 1 : LES STATISTIQUES DES TRIBUNAUX JUDICIAIRES EN MATIERE DE FIXATION DE LA DETTE ALIMENTAIRE DES FAMILLES	34
Section 1 : Le contentieux alimentaire devant les tribunaux judiciaires	36
Section 2 : Répartition des contentieux des recours dans les juridictions	37
Section 3 : Le contentieux judiciaire alimentaire dans le département du Rhône: quelques éléments d'explication	43
CHAPITRE II : LES RECOURS DEVANT LES COMMISSIONS DEPARTEMENTALES D'AIDE SOCIALE : ELEMENTS POUR UNE RECHERCHE	45
Section 1 : L'activité de la Commission départementale d'aide sociale du Rhône	45
Section 2 : L'activité de la Commission départementale d'aide sociale de la Loire	47
Conclusion : Synthèse des observations relatives aux contentieux	48
TROISIEME PARTIE :PREENQUETE SUR LA MISE EN OEUVRE DE L'OBLIGATION ALIMENTAIRE DANS LES DEPARTEMENTS DE LA LOIRE ET DU RHONE	49
CHAPITRE I : L'EVOLUTION GENERALE DE LA DEMANDE D'AIDE SOCIALE POUR LES DEPENSES D'HEBERGEMENT DES PERSONNES AGEES, ET LA REPARTITION DE L'OBLIGATION ALIMENTAIRE	49
Section 1 : L'aide sociale et les personnes âgées depuis 1983	49

Section 2 : La répartition de la charge de l'obligation alimentaire entre les familles	51
CHAPITRE II : LA MISE EN CAUSE DES DEBITEURS D'ALIMENTS DANS LES DEPARTEMENTS DE LA LOIRE ET DU RHONE : ELEMENTS DE PREENQUETE	54
Section 1 : Le contexte local : l'aide sociale et les personnes âgées dans les départements de la Loire et du Rhône	55
Section 2 : La détermination des débiteurs d'aliments à la phase de l'instruction de la demande d'aide sociale	58
Section 3 : L'élaboration des propositions de participation	59
Section 4 : Le montant des sommes récupérées au titre de l'obligation alimentaire	60
CONCLUSION : SYNTHESE DES PRINCIPALES DONNEES DE L'ETUDE	63