

Conseil d'État

N° 422833

ECLI:FR:CECHR:2020:422833.20200205

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

1ère - 4ème chambres réunies

M. Arnaud Skzryerbak, rapporteur

M. Vincent Villette, rapporteur public

SCP ROUSSEAU, TAPIE ; SCP GARREAU, BAUER-VIOLAS, FESCHOTTE-DESBOIS,
avocat(s)

lecture du mercredi 5 février 2020

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Mme D... F...-B..., Mme E... B... et M. C... B... ont demandé à la commission départementale d'aide sociale des Alpes-Maritimes d'annuler la décision du 13 septembre 2012 par laquelle le président du conseil général des Alpes-Maritimes a prononcé la récupération sur la succession de M. A... B..., leur frère, d'une créance d'aide sociale aux personnes handicapées d'un montant de 130 763,58 euros. Par une décision du 4 février 2016, la commission départementale d'aide sociale des Alpes-Maritimes a rejeté leur demande.

Par une décision n° 160186 du 7 mars 2018, la Commission centrale d'aide sociale a rejeté l'appel formé par Mme F...-B..., Mme B... et M. B... contre cette décision de la commission départementale d'aide sociale des Alpes-Maritimes.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un nouveau mémoire, enregistrés les 1er août et 31 octobre 2018 et le 29 mars 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme F...-B..., Mme B... et M. B... demandent au Conseil

d'Etat :

1°) d'annuler la décision de la Commission centrale d'aide sociale du 7 mars 2018 ;

2°) de mettre à la charge du département des Alpes-Maritimes la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'action sociale et des familles ;
- la loi n° 82-599 du 13 juillet 1982 ;
- la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 ;
- la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 ;
- le décret n° 2018-928 du 29 octobre 2018 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Arnaud Skzryerbak, maître des Requêtes,
- les conclusions de M. Vincent Villette, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Rousseau, Tapie, avocat de Mme F...-B..., de M. B... et de Mme B... et à la SCP Garreau, Bauer-Violas, Feschotte-Desbois, avocat du département des Alpes-Maritimes ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 132-8 du code de l'action sociale et des familles, applicable à la récupération des sommes versées au titre de l'aide sociale et reprenant les dispositions antérieurement applicables de l'article 146 du code de la famille et de l'aide sociale : " Des recours sont exercés (...) par (...) le département : / 1° (...) contre la succession du bénéficiaire (...) ".

2. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une décision du 13 septembre 2012, le président du conseil général des Alpes-Maritimes a prononcé la récupération, sur la succession de M. A... B..., décédé le 23 octobre 2011, d'une créance d'aide sociale aux personnes handicapées correspondant à la prise en charge de frais d'hébergement de ce dernier au sein du foyer Fleurquin Destelle à Châteauneuf-Grasse sur la période du 1er janvier 1989 au 31 mars 1991 pour un montant de 42 141,39 euros et de dépenses d'accompagnement à la vie sociale sur la période du 1er avril 1991 au 31 mai 1998 pour un montant de 88 622,19 euros. Par une décision du 4 février 2016, la commission départementale d'aide sociale des Alpes-Maritimes a rejeté le recours formé contre cette décision par Mme F...-B..., Mme B... et M. B..., soeurs et frère du défunt. Par une décision du 7 mars 2018 contre laquelle ils se pourvoient en cassation, la Commission centrale d'aide sociale a rejeté leur appel formé contre cette décision en tant qu'elle concerne la période du 1er avril 1991 au 31 mai 1998.

3. En l'absence de dispositions législatives contraires, il appartient à la juridiction administrative de connaître, sous réserve, le cas échéant, des questions préjudicielles à l'autorité judiciaire pouvant tenir notamment à l'obligation alimentaire, 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 ou d'autres personnes. Jusqu'à l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2019, des dispositions du code de l'action sociale et des familles issues de la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, la compétence pour connaître des litiges résultant de l'application de l'article L. 132-8 du code de l'action sociale et des familles relevait, au sein de la juridiction administrative, des juridictions de l'aide sociale pour les prestations légales d'aide sociale qui étaient mentionnées à l'article L. 134-1 du même code, y compris lorsque le conseil départemental a décidé de conditions ou de montants plus favorables que ceux prévus par les lois et règlements, et des juridictions administratives de droit commun pour les prestations facultatives d'aide sociale. Pour déterminer si une prestation d'aide sociale revêt un caractère légal ou facultatif, il convient de rechercher les dispositions en vigueur au cours de la période au titre de laquelle elle a été versée.

4. Aux termes de l'article 168 du code de la famille et de l'action sociale, en vigueur durant la période en litige : " (...) Les frais d'hébergement et d'entretien des personnes handicapées dans les établissements de rééducation professionnelle et d'aide par le travail ainsi que dans les foyers et foyers-logement sont à la charge : / 1. A titre principal, de l'intéressé lui-même (...) 2. Et, pour le surplus éventuel, de l'aide sociale (...) ". Les frais résultant de la prise en charge par un service d'accompagnement à la vie sociale concomitante à la location par la personne handicapée d'un logement autonome ne peuvent être assimilés à des frais d'hébergement et d'entretien en établissement au sens de ces dispositions. Aucune autre disposition législative ou réglementaire n'imposait aux départements, au cours de la période en litige, de les financer au titre de l'aide sociale.

5. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, le 1er avril 1991, M. A... B... a quitté l'établissement Fleurquin Destelle où il était hébergé jusqu'alors pour occuper un logement dont il était locataire. Il a bénéficié jusqu'au 31 mai 1998 d'un accompagnement à la vie sociale assuré par un service de cet établissement dans le cadre d'un "foyer éclaté". Il résulte de ce qui a été dit au point précédent que les dépenses exposées par le département des Alpes-Maritimes au titre de l'accompagnement à la vie sociale de M. B... ne peuvent être regardées comme des frais d'hébergement et d'entretien au sens des dispositions précitées de l'article 168 du code de la famille et de l'action sociale. La prise en charge de ces dépenses ne relevait donc pas des prestations légales d'aide sociale. Par suite, il résulte de ce qui a été dit au point 3 que les juridictions de l'aide sociale n'étaient pas compétentes pour connaître du litige relatif à la récupération de ces dépenses. En rejetant la demande de Mme F...-B..., Mme B... et M. B... sans relever d'office l'incompétence des juridictions de l'aide sociale, la commission centrale d'aide sociale a entaché sa décision d'une erreur de droit. Par conséquent, sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens de leur pourvoi, Mme F...-B..., Mme B... et M. B... sont fondés à en demander l'annulation.

6. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond, en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative.

7. Pour les motifs exposés au point 5, c'est à tort que la commission départementale d'aide sociale des Alpes-Maritimes s'est reconnue compétente pour statuer sur la demande de Mme F...-B..., Mme B... et M. B... tendant à l'annulation de la décision du 13 septembre 2012 par laquelle le président du conseil général des Alpes-Maritimes a prononcé la récupération sur la succession de leur frère de la créance d'aide sociale correspondant aux dépenses exposées par le département au titre de son accompagnement à la vie sociale. Par suite, sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens de la requête, il y a lieu d'annuler sa décision du 4 février 2016 en tant qu'elle rejette leur recours au titre de la période du 1er avril 1991 au 31 mai 1998.

8. Il y a lieu, dans cette mesure, d'évoquer et de statuer immédiatement sur la demande présentée par Mme F...-B..., Mme B... et M. B... devant la commission départementale d'aide sociale des Alpes-Maritimes.

9. Les prestations facultatives octroyées par les départements dans le cadre de leurs compétences en matière d'action sociale ne peuvent faire l'objet d'une récupération sur succession, sur le fondement de l'article L. 132-8 du code de l'action sociale et des familles, que si les dispositions réglementaires régissant ces prestations le prévoyaient au cours de la période au titre de laquelle elles ont été versées, et dans le respect des dispositions applicables à la récupération sur succession en vigueur à la date du décès du bénéficiaire de la prestation.

10. En premier lieu, aux termes de l'article 124-1 du code de la famille et de l'aide sociale, en vigueur au cours de la période au titre de laquelle la prestation en litige a été versée : " L'admission à une prestation d'aide sociale est prononcée au vu des conditions d'attribution telles qu'elles résultent des dispositions législatives ou réglementaires et, pour

les prestations légales relevant de la compétence du département ou pour les prestations que le département crée de sa propre initiative, au vu des conditions d'attribution telles qu'elles résultent des dispositions du règlement départemental d'aide sociale mentionné à l'article 34 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ". Aux termes de cet article : " Dans les conditions définies par la législation et la réglementation sociales, le conseil général adopte un règlement départemental d'aide sociale définissant les règles selon lesquelles sont accordées les prestations d'aide sociale relevant du département. / Il peut décider de conditions et de montants plus favorables " que ceux prévus par les lois et règlements applicables. Le règlement départemental d'aide sociale des Alpes-Maritimes, dans sa version en vigueur au cours de la même période, prévoyait, d'une part, que le département pouvait prendre en charge, au titre de l'aide sociale facultative, des dépenses d'accompagnement social exposées en cas de placement en " foyer éclaté " de travailleurs handicapés disposant d'une certaine autonomie et, d'autre part, que les différentes prestations d'aide sociale aux personnes handicapées pouvaient faire l'objet d'une action en récupération à l'encontre de la succession du bénéficiaire.

11. Ainsi qu'il a été dit au point 5, les dépenses exposées par le département des Alpes-Maritimes au titre de l'accompagnement à la vie sociale de M. B... ne l'ont pas été au titre de l'aide sociale légale. Par suite, ces dépenses ne pouvaient faire l'objet d'un recours en récupération, sur le fondement de l'article L. 132-8 du code de l'action sociale et des familles, que si les dispositions du règlement départemental d'aide sociale créant cette prestation, à titre facultatif, avaient également prévu, au titre du régime de cette prestation, son caractère récupérable. En l'espèce, les dispositions du règlement départemental d'aide sociale sur le fondement desquelles le département a pris en charge cet accompagnement de M. A... B... prévoyaient que les dépenses exposées à ce titre étaient récupérables dans les conditions de droit commun. En outre, la récupération, dans les mêmes conditions, restait possible en vertu des dispositions applicables à la date du décès de M. A... B.... Par suite, les dépenses en litige pouvaient faire l'objet d'une récupération sur succession sur le fondement des dispositions de l'article L. 132-8 du code de l'action sociale et des familles.

12. En deuxième lieu, les requérants soutiennent qu'à la suite de son départ du foyer Fleurquin Destelle le 1er avril 1991, leur frère a vécu avec sa compagne dans son propre logement en assurant seul les actes de la vie quotidienne. Il résulte toutefois de l'instruction que la commission d'admission à l'aide sociale de Grasse, qui avait fait droit à une première demande d'admission à l'aide sociale aux personnes handicapées par une décision du 16 mars 1989, a, sur demande de l'intéressé, renouvelé son admission par deux décisions des 7 octobre 1994 et 17 novembre 1995. Le département des Alpes-Maritimes a produit, outre un certificat du 10 avril 1991 par lequel le directeur de l'établissement Fleurquin Destelle atteste de l'admission de M. A... B... au foyer éclaté relevant de cet établissement, des témoignages de membres du personnel de l'établissement indiquant avoir assuré l'accompagnement médical et social de l'intéressé jusqu'en 1998. Il résulte enfin des factures émises par l'établissement que le département s'est bien acquitté des sommes qu'il réclame aux requérants. Si ces derniers font valoir que le prix de journée facturé par l'établissement au titre de la prise en charge de M. A... B... correspond au prix de journée pour un hébergement, il résulte de l'instruction que le département des Alpes-Maritimes avait fixé, à compter de 1993, un prix de journée unique applicable à l'ensemble des personnes admises au " centre d'habitat Fleurquin Destelle ",

qu'elles y soient hébergées ou qu'elles bénéficient seulement d'un accompagnement à la vie sociale. Par suite, contrairement à ce que soutiennent les requérants, le département établit tant l'existence que le montant de la créance qu'il a décidé de récupérer sur la succession de M. A... B....

13. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 241-4 du code de l'action sociale et des familles, applicable à la date du décès de M. A... B... : " Il n'y a pas lieu à l'application des dispositions relatives au recours en récupération des prestations d'aide sociale lorsque les héritiers du bénéficiaire sont son conjoint, ses enfants ou la personne qui a assumé, de façon effective et constante, la charge du handicapé ". Il résulte de l'instruction que si ses frère et soeurs ont entouré M. A... B..., ils ne peuvent toutefois être regardés, au sens de ces dispositions, comme ayant assumé, de façon effective et constante, la charge de leur frère handicapé durant la période en cause.

14. En revanche, aux termes de l'article L. 132-8 du code de l'action sociale et des familles, applicable à la même date : " (...) En ce qui concerne les prestations d'aide sociale à domicile (...), les conditions dans lesquelles les recours sont exercés, en prévoyant, le cas échéant, l'existence d'un seuil de dépenses supportées par l'aide sociale, en deçà duquel il n'est pas procédé à leur recouvrement, sont fixées par voie réglementaire. / Le recouvrement sur la succession du bénéficiaire de l'aide sociale à domicile (...) s'exerce sur la partie de l'actif net successoral, défini selon les règles de droit commun, qui excède un seuil fixé par voie réglementaire ". Pour l'application de ces dispositions, l'article R. 132-12 du même code, également applicable à cette date, dispose que : " Le recouvrement sur la succession du bénéficiaire, prévu à l'article L. 132-8, des sommes versées au titre de l'aide sociale à domicile, de l'aide médicale à domicile, de la prestation spécifique dépendance ou de la prise en charge du forfait journalier prévu à l'article L. 174-4 du code de la sécurité sociale s'exerce sur la partie de l'actif net successoral qui excède 46 000 euros. Seules les dépenses supérieures à 760 euros, et pour la part excédant ce montant, peuvent donner lieu à ce recouvrement ". Il résulte des dispositions précitées de l'article L. 132-8 du code de l'action sociale et des familles, éclairées par les travaux préparatoires de l'article 29 de la loi du 13 juillet 1982 dont elles sont issues, que les prestations d'aide sociale à domicile versées aux personnes handicapées entrent dans le champ de leurs prévisions. Eu égard aux conditions auxquelles étaient subordonnés son attribution et son versement, la prestation d'accompagnement à la vie sociale dont M. A... B... a bénéficié doit être regardée comme une telle prestation. Par suite, les requérants sont fondés à se prévaloir des dispositions de l'article R. 132-12 du code de l'action sociale et des familles.

15. En outre, en dernier lieu, pour l'application des dispositions de l'article L. 132-8 du code de l'action sociale et des familles, il appartient au juge administratif, statuant en qualité de juge de plein contentieux, de se prononcer sur le bien-fondé de l'action engagée par la collectivité publique d'après l'ensemble des circonstances de fait dont il est justifié par l'une et l'autre parties à la date de sa propre décision. A ce titre, il a la faculté, en fonction des circonstances particulières de chaque espèce, d'aménager les modalités de cette récupération et, le cas échéant, d'en réduire le montant ou d'en reporter les effets dans le temps. Il résulte de l'instruction, dans les circonstances particulières de l'espèce, eu égard notamment à la récupération sur la succession de la somme de 42 141,39 euros au titre de la période du 1er janvier 1989 au 31 mars 1991 et au fait que M. A... B... a assumé l'ensemble de ses frais d'hébergement et d'entretien à compter de 1991, qu'il y a

lieu de limiter à la somme globale de 60 000 euros, inférieure au montant résultant de l'application des dispositions de l'article R. 132-12 du code de l'action sociale et des familles citées au point 14, le montant récupérable par le département au titre des dépenses d'accompagnement à la vie sociale prises en charge par l'aide sociale pour la période du 1er avril 1991 au 31 mai 1998.

16. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants sont fondés à soutenir que la somme versée au titre de l'aide sociale pour la période du 1er avril 1991 au 31 mai 1998 que le département des Alpes-Maritimes peut récupérer sur la part de l'actif net successoral leur revenant doit être limitée à 60 000 euros au lieu de 88 622,19 euros.

17. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge du département des Alpes-Maritimes le versement à Mme F...-B..., Mme B... et M. B... de la somme de 500 euros chacun au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Les dispositions de cet article font, en revanche, obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions du département des Alpes-Maritimes tendant aux mêmes fins.

D E C I D E :

Article 1er : La décision de la Commission centrale d'aide sociale du 7 mars 2018 et la décision de la commission départementale d'aide sociale des Alpes-Maritimes du 4 février 2016, en tant qu'elle statue sur la récupération des dépenses exposées par le département des Alpes-Maritimes au titre de la période du 1er avril 1991 au 31 mai 1998, sont annulées.

Article 2 : Le département des Alpes-Maritimes est autorisé à procéder à la récupération des sommes exposées au titre de l'aide sociale accordée à M. A... B... pour la période du 1er avril 1991 au 31 mai 1998 sur la part de l'actif net successoral revenant à Mme F...-B..., Mme B... et M. B... à hauteur de 60 000 euros.

Article 3 : La décision du président du conseil général des Alpes-Maritimes du 13 septembre 2012 est réformée en ce qu'elle a de contraire à la présente décision.

Article 4 : Le département des Alpes-Maritimes versera à Mme F...-B..., à Mme B... et à M. B... une somme de 500 euros chacun au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la demande de première instance de Mme F...-B..., de Mme B... et de M. B... est rejeté.

Article 6 : Les conclusions du département des Alpes-Maritimes présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 7 : La présente décision sera notifiée à Mme D... F...-B..., première dénommée, pour l'ensemble des requérants, et au département des Alpes-Maritimes.

Copie en sera adressée à la ministre des solidarités et de la santé.

Abstrats : 01-08-03 ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS. APPLICATION DANS LE TEMPS. TEXTE APPLICABLE. - PRESTATIONS FACULTATIVES OCTROYÉES PAR LES DÉPARTEMENTS - RÉCUPÉRATION SUR SUCCESSION (ART. L. 132-8 DU CASF) - 1) CONDITION - RÉCUPÉRATION PRÉVUE PAR LES TEXTES RÉGISSANT CES PRESTATIONS AU COURS DE LA PÉRIODE AU TITRE DE LAQUELLE ELLES ONT ÉTÉ VERSÉES - 2) DROIT APPLICABLE AUX MODALITÉS DE L'ACTION EN RÉCUPÉRATION - DROIT EN VIGUEUR À LA DATE DU DÉCÈS DU BÉNÉFICIAIRE DE LA PRESTATION [RJ1].

04 AIDE SOCIALE. - PRESTATIONS FACULTATIVES OCTROYÉES PAR LES DÉPARTEMENTS - RÉCUPÉRATION SUR SUCCESSION (ART. L. 132-8 DU CASF) - 1) CONDITION - RÉCUPÉRATION PRÉVUE PAR LES TEXTES RÉGISSANT CES PRESTATIONS AU COURS DE LA PÉRIODE AU TITRE DE LAQUELLE ELLES ONT ÉTÉ VERSÉES - 2) DROIT APPLICABLE AUX MODALITÉS DE L'ACTION EN RÉCUPÉRATION - DROIT EN VIGUEUR À LA DATE DU DÉCÈS DU BÉNÉFICIAIRE DE LA PRESTATION [RJ1].

135-03-02-01-01 COLLECTIVITÉS TERRITORIALES. DÉPARTEMENT. ATTRIBUTIONS. COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES. ACTION SOCIALE. - PRESTATIONS FACULTATIVES OCTROYÉES PAR LES DÉPARTEMENTS - RÉCUPÉRATION SUR SUCCESSION (ART. L. 132-8 DU CASF) - 1) CONDITION - RÉCUPÉRATION PRÉVUE PAR LES TEXTES RÉGISSANT CES PRESTATIONS AU COURS DE LA PÉRIODE AU TITRE DE LAQUELLE ELLES ONT ÉTÉ VERSÉES - 2) DROIT APPLICABLE AUX MODALITÉS DE L'ACTION EN RÉCUPÉRATION - DROIT EN VIGUEUR À LA DATE DU DÉCÈS DU BÉNÉFICIAIRE DE LA PRESTATION [RJ1].

Résumé : 01-08-03 1) Les prestations facultatives octroyées par les départements dans le cadre de leurs compétences en matière d'action sociale ne peuvent faire l'objet d'une récupération sur succession, sur le fondement de l'article L. 132-8 du code de l'action sociale et des familles (CASF), que si les dispositions réglementaires régissant ces prestations le prévoyaient au cours de la période au titre de laquelle elles ont été versées, 2) et dans le respect des dispositions applicables à la récupération sur succession en vigueur à la date du décès du bénéficiaire de la prestation.

04 1) Les prestations facultatives octroyées par les départements dans le cadre de leurs compétences en matière d'action sociale ne peuvent faire l'objet d'une récupération sur succession, sur le fondement de l'article L. 132-8 du code de l'action sociale et des familles (CASF), que si les dispositions réglementaires régissant ces prestations le prévoyaient au cours de la période au titre de laquelle elles ont été versées, 2) et dans le respect des dispositions applicables à la récupération sur succession en vigueur à la date du décès du bénéficiaire de la prestation.

135-03-02-01-01 1) Les prestations facultatives octroyées par les départements dans le

cadre de leurs compétences en matière d'action sociale ne peuvent faire l'objet d'une récupération sur succession, sur le fondement de l'article L. 132-8 du code de l'action sociale et des familles (CASF), que si les dispositions réglementaires régissant ces prestations le prévoyaient au cours de la période au titre de laquelle elles ont été versées, 2) et dans le respect des dispositions applicables à la récupération sur succession en vigueur à la date du décès du bénéficiaire de la prestation.

[RJ1] Cf. CE, Section, 4 février 2000, Département de la Haute-Garonne, n° 192807, p. 27.