

Synthèse

---

**L'encadrement des solidarités familiales  
intergénérationnelles ascendantes :  
inégalités et disparités**

---

Marie-Eve JOEL (dir.)

Université Paris Dauphine - LEGOS  
(Laboratoire d'économie  
et de gestion des organisations de santé)

Octobre 2003



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

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

Le dialogue a pourtant été constant car l'objectif poursuivi par les deux volets juridique et économique était le même : l'étude du dispositif légal d'encadrement de la solidarité familiale ascendante et de sa mise en œuvre.

Le volet juridique constitue la colonne vertébrale de ce rapport puisqu'il explore systématiquement l'encadrement juridique de la solidarité familiale ascendante à la fois par l'analyse des textes légaux (code civil, code de l'action sociale et des familles, code de la santé publique et de la sécurité sociale), de la jurisprudence des juridictions suprêmes et des juges du fond, ainsi que de la doctrine existant sur ce champ d'étude. Le volet économique<sup>1</sup> vient en complément et à l'appui de cette analyse juridique par une analyse empirique quantitative d'un aspect étroit de l'organisation de la solidarité familiale ascendante<sup>2</sup> : la mise en œuvre de l'obligation alimentaire par les juges aux affaires familiales (JAF). Il a pour objectif, plus précisément, de révéler les déterminants effectifs des contributions demandées aux obligés, les critères éthiques implicitement mobilisés par les JAF ou encore l'influence que l'intervention de l'aide sociale exerce sur les décisions judiciaires. Bien que limité à un aspect de la mise en œuvre de la solidarité familiale, ce volet statistique et économique a néanmoins permis d'enrichir, sur ce point, l'analyse juridique d'éléments quantitatifs tirés de l'exploitation de 62 décisions concernant 305 obligés alimentaires, collectées auprès de juges aux affaires familiales de 5 tribunaux de grande instance (TGI) différents (Bourges, Créteil, Lyon, Reims et Paris).

Afin d'alimenter réciproquement les deux volets - juridique et économique - de l'étude, l'équipe a organisé des réunions de travail communes très régulières et les enquêtes sur le terrain (entretiens et recueil des décisions) ont, sauf exceptions, fonctionné sur des binômes, juriste/économiste. Sur le fond, deux phases se sont succédées dans le temps : la première phase a été consacrée à l'analyse du cadre légal, réglementaire et judiciaire au sein duquel fonctionne la solidarité familiale intergénérationnelle ascendante ; la seconde phase s'est attachée à la mise en œuvre des textes législatifs et réglementaires, tant par l'analyse de décisions exemplaires que par la recherche de régularités statistiques dans la pratique des juges.

---

<sup>1</sup> Ce volet n'aurait certainement pas pu être conduit sans le travail d'éclaircissement, pédagogique pourrions nous dire, auquel se sont pliés les juristes de l'équipe.

<sup>2</sup> L'accès aux décisions de la Commission centrale d'aide sociale, qu'il était prévu d'étudier parallèlement, s'est révélé si délicat et si lent, malgré la gentillesse et l'énergie de son secrétaire général, qu'il n'a pas été possible de présenter leur étude ici.

## **Analyse du cadre légal, réglementaire et judiciaire de la solidarité familiale ascendante**

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

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

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

- Les dispositifs légaux et réglementaires fondant et organisant le recours à la solidarité familiale intergénérationnelle ascendante (code civil, code de l'action sociale et des familles, code de la santé publique, code de la sécurité sociale).
- Les sources normatives propres à la matière telles que les règlements départementaux de l'aide sociale (RDAS).
- La jurisprudence des juridictions suprêmes : étude systématique des arrêts de la Cour de cassation (chambres civiles) et du Conseil d'Etat sur les dix dernières années ;
- La jurisprudence des juges du fond : juges aux affaires familiales et juridictions spécialisées de l'aide sociale ; s'agissant de ces dernières, il a été fait un dépouillement systématique des décisions de la Commission centrale d'aide sociale (CCAS) sur les quatre dernières années.

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

### **La mise en œuvre du cadre juridique**

Là encore, nous avons procédé en deux temps.

Il s'est agi tout d'abord de repérer les différentes juridictions intervenant dans le champ de notre recherche et leurs prérogatives, en recherchant en quelque sorte les différentes hypothèses procédurales (selon qui agit, devant quelle juridiction, sur quelle(s) demande(s)...) En outre, nous avons envisagé les articulations éventuelles entre les juridictions civiles et les juridictions spécialisées de l'aide sociale.

Nous avons ensuite procédé à un dépouillement systématique puis à une sélection des décisions de la Commission centrale d'action sociale les plus intéressantes du point de vue des pouvoirs des juridictions de l'aide sociale dans la mise en œuvre de la solidarité familiale (détermination

de la contribution des obligés alimentaires, principe et étendue des récupérations...). De la même manière, nous avons collecté auprès de plusieurs TGI une soixantaine de jugements permettant d'approfondir la manière dont le juge civil raisonne en matière d'obligation alimentaire intergénérationnelle ascendante.

Les décisions des JAF font l'objet d'une analyse quantitative centrée sur les éléments économiques présents dans les décisions collectées. Cette analyse a pris deux formes :  
une analyse statistique descriptive exploratoire (distribution des créances par décision, distribution des contributions individuelles fixées par les JAF, distribution comparée des contributions et des propositions de l'aide sociale ...)  
une étude économétrique établissant un lien statistique entre les contributions fixées par les JAF et les différents déterminants susceptibles d'influencer cette décision (montant de la créance, ressource des obligés, proposition de l'aide sociale ...).

## **Les principales difficultés rencontrées**

La recherche conduite s'est heurtée à des difficultés de deux ordres. D'une part l'accès aux sources a été souvent difficile ; d'autre part l'information contenue dans ces sources s'est révélée assez limitée.

L'étude de la jurisprudence des juges du fond est particulièrement compliquée, qu'il s'agisse des juridictions civiles ou des juridictions spécialisées de l'aide sociale. En effet, sauf exception (TGI de Bourges), l'archivage des décisions au greffe ne permet pas de distinguer spécifiquement, au sein des obligations alimentaires, les contentieux relevant de l'obligation alimentaire ascendante<sup>3</sup>. En outre, nous avons rencontré certaines résistances à la communication des dossiers (outre les difficultés matérielles), parfois même à celle des décisions judiciaires.

S'agissant des décisions de la Commission centrale d'action sociale, leur publication systématique a été interrompue entre 1986 (fin des Cahiers de jurisprudence de l'aide sociale publiés par la Revue de Droit Sanitaire et Social) et 2001 (Bulletins de jurisprudence de l'aide sociale publié par le Journal Officiel).

Il nous a donc fallu trouver des contacts avec la Commission centrale d'action sociale puis dépouiller systématiquement ses décisions afin de sélectionner celles susceptibles d'enrichir notre recherche. Cette dernière observation vaut également pour l'accès et l'étude des règlements départementaux de l'aide sociale (RDAS). Non publiés, ils ne sont accessibles que dans les locaux de la Commission et, en outre, sont incomplets, non à jour, voire pour certains départements, inexistantes.

Par ailleurs, les objectifs de la recherche impliquaient une connaissance précise des situations de fait, notamment des ressources et charges des parties - créancier et débiteur(s) de l'obligation alimentaire, donataire(s), héritier(s) - afin de mesurer précisément les pouvoirs et les éléments d'appréciation des juridictions. Or, même lorsque l'accès aux sources était possible, nous n'avons pas toujours pu trouver les éléments d'information recherchés.

---

<sup>3</sup> Selon les tribunaux, en effet, les "affaires" sont indexées dans la nomenclature NAC soit en "demande d'aliments entre parents et alliés" (code 240), soit en "autres demandes en matière d'obligation alimentaire" (code 249). Dans le premier cas, qui semble le plus fréquent, il est extrêmement difficile d'isoler les décisions concernant l'obligation alimentaire ascendante au sein d'un contentieux qui concerne majoritairement l'obligation d'entretien.

S'agissant des juridictions de l'aide sociale en particulier, la seule étude des décisions ne permet pas une telle connaissance, faute de motivation explicite. En conséquence, il nous a fallu accéder aux dossiers eux-mêmes, ce qui n'a été possible que tardivement et pour un nombre limité de dossiers en raison de l'organisation de ces juridictions. Par ailleurs, deux tentatives auprès de Conseils généraux, lieux qui nous auraient permis également un accès à des dossiers, se sont soldées par un refus, en particulier pour des raisons de confidentialité. De ce fait, nous n'avons pas été en mesure de constituer la base de données prévue pour l'analyse économétrique des décisions des commissions d'aide sociale, dans les temps impartis.

L'analyse économique des situations de fait est donc limitée aux décisions des juridictions judiciaires. Pour ces dernières, une partie seulement des jugements a été exploitable, selon la possibilité pour le greffe de sélectionner les affaires entrant dans le champ de notre recherche d'une part et le degré de motivation des décisions d'autre part : sur les 89 décisions recueillies, seules 62 se sont révélées exploitables. Encore faut-il noter que pour les 225 ménages concernés par les décisions exploitables, on dispose de données économiques quantitatives à propos des ressources des obligés dans un peu plus de trois quarts des cas, et concernant leurs charges, dans moins des deux tiers des cas.

## Résultats de la recherche

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

### a) L'opacité

La matière se caractérise par une opacité dans les politiques départementales. Alors que le département a en effet vocation à préciser la manière dont il entend solliciter la solidarité familiale (périmètre de la « famille », mode de détermination de la contribution assignée aux obligés alimentaires, opportunité et montant des récupérations sur succession, legs ou donations...), ces règles ne figurent pas toujours dans les règlements départementaux d'aide sociale (RDAS) et les familles ne semblent pas être systématiquement informées de leur existence. Cette opacité alimente une méconnaissance des règles par les bénéficiaires de l'aide sociale et leur famille. La mise en œuvre des politiques départementales apparaît également opaque. Les décisions opposées aux demandeurs à l'aide sociale et à leurs familles par les commissions d'admission à l'aide sociale ne sont en effet pas motivées, ou de façon fort succincte. Cette situation est d'autant plus choquante lorsqu'on rappelle que les récupérations sur succession, donation ou legs sont décidées en opportunité par les commissions d'admission, ou encore lorsqu'on observe que les pratiques des commissions d'admission sont très différentes d'un département à l'autre s'agissant de l'identification des obligés alimentaires et de la détermination de leur contribution.

L'opacité est aussi une caractéristique du contentieux. Qu'il s'agisse en effet des juridictions civiles ou des juridictions spécialisées de l'aide sociale, les décisions rendues apparaissent peu rigoureuses du point de vue de leur motivation.

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

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

## **b) La légalité**

- L'opacité des politiques départementales rend difficile l'appréciation de la légalité des règles mises en oeuvre par les départements (RDAS) comme des décisions opposées aux demandeurs d'aide sociale et à leurs familles.

- Le contentieux de l'aide sociale comme le contentieux civil se révèlent peu normé, en raison notamment de l'absence de directives légales ou jurisprudentielles précises et de la diversité des pratiques des magistrats. Ainsi, en matière civile, le JAF dispose d'une grande latitude dans l'appréciation de la capacité contributive du ou des obligés alimentaires comme dans la détermination du montant de l'obligation sans que le raisonnement précis ne soit explicité et apparaisse commun aux différents magistrats. Plus encore, l'appréciation est guidée par des conceptions différentes de la solidarité familiale (et donc par exemple de la primauté éventuelle de l'obligation alimentaire sur des dettes contractées par l'obligé alimentaire) et du rôle du juge (notamment en présence d'une proposition de l'aide sociale ou des parties sur les contributions). S'agissant du contentieux de l'aide sociale, on ne peut que souligner le caractère inégal des décisions rendues du point de vue de leur rigueur juridique et l'absence d'unité dans les pratiques contentieuses. On relève même des décisions fondées sur une « équitable appréciation », terminologie dont on peut se demander si elle ne masque pas un certain arbitraire dans l'appréciation.

- La pratique des juges aux affaires familiales, en ce qui concerne l'exonération de certains obligés pour motif économique et le montant demandé aux obligés mis à contribution, révèle que les décisions concernant les différents co-obligés (d'un même créancier) ne sont pas prises indépendamment les unes des autres. Ainsi, à niveau de ressources donné, un obligé a d'autant plus de chances d'être exonéré que les ressources de ses co-obligés sont élevées. Quant au montant de la contribution fixé pour un obligé particulier, il dépend, lui aussi, des ressources des co-obligés de la même personne âgée, aussi bien du montant global des ressources que de la distribution de ces ressources au sein de l'ensemble des co-obligés. En ce sens, les décisions des juges, telles qu'on peut les résumer statistiquement, traduisent la mise en oeuvre d'une solidarité familiale non seulement verticale (des descendants vers les ascendants) mais aussi horizontale (entre les différents co-obligés). Elles s'éloignent ainsi doublement de toute individualisation des droits.

## **c) Les barèmes**

Evoqués à plusieurs reprises, formalisés par certains départements ou esquissés par certains magistrats, les barèmes sont au cœur de la solidarité familiale tout en étant, si ce n'est niés, du moins opaques. Pourtant, la réflexion est ici essentielle. Certes ces barèmes soulèvent de nombreuses interrogations. D'une part la notion même est floue. Désigne-t-elle des règles objectivant la manière dont la famille sera sollicitée par des critères d'appréciation du droit à prestation et des règles de calcul de l'éventuelle contribution familiale ? Ou s'agit-il de logiciels de calcul de la contribution à partir de données financières sur les ressources et les charges du ou des obligés ? Et peut-on rationaliser les décisions de récupération sur ce même principe ? D'autre part, le support de ces barèmes est incertain. Parfois publiés dans les règlements départementaux d'aide sociale, les barèmes semblent aussi figurer dans d'autres documents, de nature indéterminée. Enfin, ces barèmes lorsqu'ils sont utilisés, le sont en toute opacité. A notre connaissance, ils ne sont communiqués ni aux obligés alimentaires ni au juge

des affaires familiales. Pourtant, on peut se demander si l'adoption d'un barème national pour déterminer la part laissée à la charge de la famille comme le montant d'une récupération ne serait pas le moyen d'assurer en la matière une égalité de traitement entre les familles et au sein même des familles. En effet, ce barème garantirait une plus grande objectivité de la mesure de la solidarité familiale ainsi qu'une transparence des règles et des décisions individuelles. De la sorte, on peut penser qu'une partie non négligeable du contentieux devant le juge aux affaires familiales deviendrait sans objet, offrant ainsi moins de prise à la tentation des collectivités locales d'instrumentaliser ce dernier.

L'analyse statistique de la pratique des juges aux affaires familiales montre d'ailleurs une forte régularité, au sens statistique du terme, qui démontre que cette pratique ne s'oppose pas à l'usage d'un barème. Ainsi, le niveau relatif des contributions demandées aux différents obligés non exonérés d'un même débiteur d'aliment s'explique très largement par une règle de répartition des contributions au prorata du niveau de vie des différents obligés concernés (cette règle suffit à expliquer les trois quarts de la variance des contributions relatives). De même, la fixation de la contribution totale des obligés d'un même créancier s'ordonne assez régulièrement autour d'une règle de calcul économique tout aussi simple faisant dépendre ce montant total du niveau de la créance et de celui des ressources agrégées de l'ensemble des obligés mis à contribution. Là encore, l'impact linéaire de ces deux déterminants (niveau la créance et des ressources agrégées) explique près de 75% de la variance des contributions agrégées.

#### **d) L'absence d'unité du contentieux**

Qu'il s'agisse du contentieux civil ou de celui des juridictions spécialisées de l'aide sociale, le caractère dominant est l'absence d'unité tant dans les différents critères mobilisés que dans celui du raisonnement conduit, absence d'unité alimentée en particulier par la diversité des conceptions de la solidarité familiale et des modes de traitement de ce contentieux ainsi que par le défaut de directives légales ou jurisprudentielles précises. Source d'inégalités entre justiciables, cette absence d'unité rend délicate toute construction jurisprudentielle à prétention normative, ce qui contribue à maintenir dans l'ombre ce contentieux.

Pour autant, dans le cas de la mise en œuvre par les juges aux affaires familiales, la prise en compte de la spécificité des cas n'empêche pas une forte régularité statistique.

#### **e) Les relations problématiques entre aide sociale et droit civil**

La coexistence de deux ensembles de règles soulève depuis longtemps des questions d'articulations procédurales. Celles-ci sont la première manifestation du caractère problématique de la relation entre droit civil et droit de l'aide sociale. Mais comment pourrait-il en être autrement dès lors qu'il s'agit de concilier deux systèmes juridiques fondés sur des logiques si ce n'est opposées, en tout les cas radicalement différentes ? Ainsi le droit de l'aide sociale impose-t-il une solidarité que le code civil ne fait que proposer. Cette idée de contrainte, parfaitement dans la logique de la subsidiarité, soulève nombre d'interrogations. De même, comment concilier la notion de créance individuelle –civiliste- et celle de dette collective –qui imprègne l'aide sociale- ?

Dès lors, on comprend sans doute mieux pourquoi la conciliation entre droit civil et droit de l'aide sociale s'opère par un biais inattendu : celui d'une instrumentalisation du droit civil, et singulièrement du juge aux affaires familiales, par le droit de l'aide sociale. C'est ainsi que par le biais de la question de la répartition de la dette entre co-obligés alimentaires, le JAF devient juge d'appel des décisions des commissions d'admission à l'aide sociale, certains énoncés judiciaires étant extrêmement révélateurs de cette posture. De même, certains magistrats ont la tentation d'entériner purement et simplement des décisions des commissions d'admission à l'aide sociale si l'obligé alimentaire ne manifeste pas son désaccord avec cette décision. Plus encore, le juge civil se voit conduit à statuer dans le cadre construit par l'aide sociale, cadre qui surdétermine son raisonnement.

En revanche, on observe que s'il existe un lien très fort entre la contribution totale fixée par les juges aux affaires familiales et le montant laissé à la charge du créancier et de ses obligés par les commissions de l'aide sociale, la nature des informations disponibles dans les décisions exploitées ne nous ont pas permis d'établir de différence dans les décisions judiciaires selon les modalités d'intervention de l'aide sociale (en particulier selon le montant de son financement).