



## Commentaire

### Décision n° 2016-613 QPC du 24 février 2017

*Département d'Ille-et-Vilaine*

*(Recours subrogatoire des départements servant des prestations sociales)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 12 décembre 2016 par le Conseil d'État (décision n° 403514 du 7 décembre 2016) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par le département d'Ille-et-Vilaine relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 29 de la loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation.

Dans sa décision n° 2016-613 QPC du 24 février 2017, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution le mot « Seules » figurant au premier alinéa de l'article 29 de la loi du 5 juillet 1985, dans sa rédaction résultant de la loi n° 94-678 du 8 août 1994 relative à la protection sociale complémentaire des salariés et portant transposition des directives n° 92-49 et n° 92-96 des 18 juin et 10 novembre 1992 du Conseil des communautés européennes.

#### **I. – Les dispositions contestées**

##### **A. – Historique et objet des dispositions contestées**

Les dispositions contestées ouvrent, au profit des tiers payeurs qu'elles énumèrent et à l'égard des prestations qu'elles visent, le droit d'exercer un recours subrogatoire contre le responsable d'un dommage à l'origine d'une atteinte à la personne.

La subrogation est le mécanisme par lequel une personne se substitue à une autre lorsque la première (*le solvens ou le subrogé*) a avancé des fonds à la seconde (le subrogeant) en lieu et place du débiteur final de la dette, en vue de récupérer, auprès de ce dernier, les sommes ainsi versées.

Le subrogé peut ainsi exercer à l'égard du débiteur les actions que le créancier initial possédait à l'encontre de ce dernier. Le mécanisme de la subrogation permet à l'assureur qui a versé à la victime son indemnité, d'agir à sa place et à hauteur de l'indemnité versée, contre l'auteur du dommage.

La subrogation trouve sa source dans la loi ou dans le contrat. Le régime subrogatoire de droit commun est prévu dans le code civil<sup>1</sup>. De nombreux textes prévoient des régimes subrogatoires spéciaux. C'est le cas de la disposition contestée.

La loi du 5 juillet 1985<sup>2</sup> organise ainsi un régime spécial de recours subrogatoire réservé à certains tiers payeurs ayant versé des prestations couvrant les dommages résultant d'une atteinte à la personne.

## **1. – Le régime spécial de recours subrogatoire créé par la loi de 1985**

\* La loi du 5 juillet 1985 a poursuivi un double objectif : d'une part, améliorer et accélérer la réparation du préjudice subi par la victime ; d'autre part, clarifier les recours des tiers payeurs.

À cette fin, elle a simplifié le droit applicable en matière de recours des tiers payeurs, afin d'éviter que la multiplication de ces recours retarde excessivement l'indemnisation des victimes.

Le législateur a ainsi choisi de dresser une liste limitative des prestations ouvrant droit à un recours des tiers payeurs contre le tiers responsable ou son assureur. En effet, comme le relevait le rapporteur du texte au Sénat, « *seules peuvent donner lieu à une action en remboursement les prestations énumérées dans les alinéas suivants du même article. Il faut par conséquent en déduire que les autres actions en remboursement ne sont pas possibles* »<sup>3</sup>.

La loi du 8 août 1994<sup>4</sup> a par la suite étendu cette liste, pour y inclure le recours subrogatoire des institutions de prévoyance et des sociétés d'assurance, en ce qui concerne les indemnités journalières de maladie et des prestations d'invalidité versées à la victime, pour compenser sa perte de salaire.

---

<sup>1</sup> Articles 1346 et 1346-1 du code civil, issus de l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations (anc. articles 1249 et 1251 du code civil).

<sup>2</sup> Articles 28 à 34 de la loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation.

<sup>3</sup> Rapport n° 225 (Sénat – 1984-1985) de M. François Collet, au nom de la commission des lois, le 3 avril 1985. D'ailleurs, au cours des débats, un amendement visant à compléter cette liste pour y inclure les institutions de retraite complémentaire et organismes de prévoyance amenés à servir des prestations au titre du préjudice a été rejeté au motif que « *le recours des caisses n'est pas favorable aux victimes d'accidents dont les auteurs sont connus car il les prive de la possibilité de cumuler les prestations versées par la caisse et celles de l'assureur bien que les victimes aient cotisé pour cet avantage, ce qui est injuste* » et qu'il « *est indiscutable que plus le nombre de tiers payeurs à consulter sera important, plus il sera difficile, (...) même probablement impossible, de respecter les délais fixés par le projet de loi* » (avis de M. Robert Badinter, garde des sceaux, sur l'amendement n° 55 rectifié *ter*, qui proposait cette modification, *JO Sénat*, séance du 10 avril 1985, p. 210).

<sup>4</sup> Loi n° 94-678 du 8 août 1994 relative à la protection sociale complémentaire des salariés et portant transposition des directives n° 92-49 et n° 92-96 des 18 juin et 10 novembre 1992 du Conseil des communautés européennes.

\* La subrogation prévue à l'article 29 de la loi du 5 juillet 1985 est non seulement limitée aux tiers payeurs et aux prestations qu'elle vise, mais elle est aussi exclusive de tout autre recours.

En effet, l'article 33 de la loi précise qu'hormis « *les prestations mentionnées aux articles 29 et 32, aucun versement effectué au profit d'une victime en vertu d'une obligation légale, conventionnelle ou statutaire n'ouvre droit à une action contre la personne tenue à réparation du dommage ou son assureur. / Toute disposition contraire aux prescriptions des articles 29 à 32 et du présent article est réputée non écrite à moins qu'elle ne soit plus favorable à la victime* ».

#### **a. – Les bénéficiaires du recours**

Au sens de l'article 29 de la loi du 5 juillet 1985, ont la qualité de tiers payeurs :

- les organismes, établissements et services gérant un régime obligatoire de sécurité sociale, de même que les organismes d'assurance maladie et d'assurance accidents des exploitants agricoles, et ce pour toutes les prestations qu'ils versent ;
- l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, la Caisse des dépôts et consignations pour certaines prestations servies au profit de leurs agents victimes ;
- les organismes, quels qu'ils soient, ayant versé des sommes en remboursement des frais de traitement médical et de rééducation ;
- l'employeur de la victime pour les salaires et accessoires versés pendant la période d'inactivité consécutive à l'événement qui a occasionné le dommage ;
- les groupements mutualistes, les institutions de prévoyance et les sociétés d'assurance pour les indemnités journalières de maladie et prestations d'invalidité.

#### **b. – La nature des prestations et du préjudice susceptibles de donner lieu à recours subrogatoire**

La loi du 5 juillet 1985 comprend deux volets, l'un consacré aux accidents de la circulation, l'autre consacré, plus largement, à la réparation des atteintes à la personne. L'article 29 appartient à cette seconde partie. Aussi, la subrogation qu'il instaure concerne, comme le confirme l'article 28, tout dommage résultant d'une atteinte à la personne « *quelle que soit la nature de l'événement ayant occasionné ce dommage* ». Elle n'est donc pas circonscrite aux seuls dommages causés par un accident de la circulation.

En vertu de l'article 31, les prestations visées par la loi du 5 juillet 1985 sont des

indemnités à caractère social qui « réparent des préjudices (...) à l'exclusion des préjudices à caractère personnel ».

## **2. – La prestation de compensation du handicap servie par les départements (article L. 245-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles)**

\* La compétence de droit commun en matière d'action et d'aide sociale a été dévolue aux départements<sup>5</sup>. À ce titre, ils versent aux personnes handicapées certaines prestations, dont la prestation de compensation du handicap (PCH).

Cette prestation, créée par la loi du 11 février 2005<sup>6</sup>, s'est substituée à l'ancienne allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP). Versée en nature ou en espèces, elle vise à compenser les surcoûts liés au handicap. Elle couvre ainsi les charges liées à un besoin d'aides humaines (assistance par une tierce personne) ou techniques (achat ou location de matériel compensant le handicap), les charges liées à l'aménagement du logement et du véhicule de la personne handicapée ou aux surcoûts liés aux trajets, les charges liées aux aides spécifiques ou exceptionnelles (par exemple les frais d'entretien d'un fauteuil roulant) ou celles relatives aux aides animalières (par exemple l'achat d'un chien pour malvoyant).

L'attribution de la PCH est soumise à une condition d'âge (l'état de handicap doit être constaté ou démontré avant l'âge de 60 ans et la PCH doit être demandée avant l'âge de 75 ans), de résidence en France et de degré de handicap. Bien qu'il s'agisse d'une prestation d'aide sociale, son attribution n'est pas soumise à condition de ressources. En revanche, en vertu de l'article L. 245-6 du code de l'action sociale et des familles (CASF), ces dernières sont prises en compte pour déterminer le taux de prise en charge au titre de la PCH. L'octroi de cette prestation n'est pas non plus subordonné à la mise en œuvre de l'obligation alimentaire<sup>7</sup>.

Cette prestation peut se cumuler avec certaines prestations (l'allocation adulte handicapé, par exemple), mais pas avec d'autres : ainsi, « *Lorsque le bénéficiaire de la prestation de compensation dispose d'un droit ouvert de même nature au titre d'un régime de sécurité sociale, les sommes versées à ce titre viennent en déduction du montant de la prestation de compensation* »<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. Les lois ultérieures n'ont pas remis en cause ce principe.

<sup>6</sup> Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

<sup>7</sup> Article L. 245-7 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

<sup>8</sup> Article L. 245-1 du CASF.

L'aide est affectée, de sorte que si le bénéficiaire de la PCH ne consacre pas la totalité des montants versés à la compensation du poste pour lequel l'aide a été attribuée, la prestation peut être suspendue ou interrompue<sup>9</sup>. Le département dispose d'une action en répétition de l'indu. En revanche la PCH ne fait pas l'objet d'un recours en récupération sur les héritiers ni sur le bénéficiaire revenu à meilleure fortune<sup>10</sup>.

#### **4. – Les conséquences tirées par la jurisprudence du non rattachement de la PCH à l'une des catégories de prestations ouvrant droit à recours subrogatoire**

La PCH n'est pas au nombre des prestations énumérées à l'article 29 de la loi du 5 juillet 1985 pour lesquelles une action subrogatoire est prévue.

Compte tenu du lien généralement établi entre le caractère indemnitaire d'une prestation et l'existence d'un recours subrogatoire, les juges civil et administratif ont été conduits à se prononcer sur les conséquences à tirer de l'absence de recours subrogatoire en cas de versement de la PCH.

##### **a. – Les liens entre le caractère indemnitaire d'une prestation et la faculté d'exercer un recours subrogatoire**

La jurisprudence distingue les prestations présentant un caractère indemnitaire de celles présentant un caractère non indemnitaire, généralement forfaitaire.

Les premières sont désignées ainsi parce qu'elles visent la réparation d'un préjudice. Comme le souligne Patrice Jourdain, « *Certaines sommes sont indemnitaires par nature comme les indemnités auxquelles est condamné le responsable ou son assureur ou encore celles versées par l'assureur de la chose à son assuré victime. (...) Bien d'autres prestations servies par des organismes sociaux visent également à indemniser la victime, mais l'on ne s'interroge guère sur leur caractère indemnitaire dans la mesure où la loi ouvre pour celles-ci un recours subrogatoire qui autorise le défendeur à les imputer sur les droits de la victime. Il s'agit des prestations visées par l'article 29 de la loi du 5 juillet 1985. Il n'est alors nul besoin de rechercher leur caractère indemnitaire puisque le recours, qualifié de "subrogatoire par détermination de la loi", implique un caractère indemnitaire irréfragablement présumé. Le débat sur la qualification indemnitaire d'une prestation s'est principalement développé à propos de celles versées par les assureurs de personnes. Après hésitation la Cour de cassation a décidé en Assemblée plénière que leur prédétermination contractuelle n'était pas incompatible avec leur caractère indemnitaire dès lors que les modalités de*

---

<sup>9</sup> Article L. 245-5 du CASF.

<sup>10</sup> Article L. 245-7 du CASF.

*calcul et d'attribution des prestations ne sont pas indépendantes du préjudice*<sup>11</sup>. *Peu importe donc que le montant de la prestation soit prédéterminé par le contrat ou la loi ; peu importe également que la prestation soit plafonnée et n'indemnise que partiellement la victime. Mais il faut au moins que ses modalités de calcul soient en relation avec le préjudice subi, ce qui exclut une détermination purement forfaitaire* »<sup>12</sup>.

Dans la mesure où elles visent la réparation d'un dommage, les prestations de nature indemnitaire viennent en déduction des dommages-intérêts restant à verser par l'auteur du dommage. En effet, le droit français de la responsabilité civile étant soumis au principe de la réparation intégrale du préjudice, les dommages-intérêts ont pour seul objet de rétablir la victime dans son état initial, sans qu'elle enregistre de perte ou de gain. Ayant été déjà partiellement indemnisée par l'octroi de la prestation en cause, elle ne peut plus réclamer à l'auteur du dommage que la part d'indemnisation non couverte par cette prestation.

Généralement, l'organisme qui a versé la prestation est subrogé au droit de la victime, à hauteur de ce qu'il a versé, et peut donc se retourner contre l'auteur du dommage afin d'en obtenir le remboursement.

Lorsque le mécanisme subrogatoire joue parfaitement, l'opération est neutre : l'auteur du dommage verse les dommages-intérêts auxquels il était tenu, soit directement à la victime, soit à l'organisme social ; la victime reçoit une réparation intégrale de son préjudice, mais pas au-delà ; l'organisme est remboursé de la prestation versée.

En revanche, lorsque la subrogation n'est pas possible, l'organisme qui a versé la prestation ne peut en être remboursé. L'alternative est alors la suivante : soit le caractère indemnitaire de la prestation l'emporte, et la prestation est déduite des dommages-intérêts à verser. L'auteur du dommage s'en trouve enrichi, puisqu'il n'a plus à verser à la victime que le reliquat, sans être tenu de rembourser à l'organisme en cause la prestation versée. Soit, au contraire, la vocation indemnitaire de la prestation est mise de côté et cette prestation s'ajoute aux dommages-intérêts à verser. La victime est alors favorisée.

## **b. – La jurisprudence civile et administrative relative à la PCH**

\* La Cour de cassation a été amenée à se prononcer sur la question de l'imputation de la PCH et de la subrogation lorsqu'intervenait dans le

---

<sup>11</sup> Cass., ass. plén., 19 décembre 2003, n° 01-10.670.

<sup>12</sup> Patrice Jourdain, « Étendue de la réparation : la prestation de compensation du handicap doit-elle s'imputer sur les indemnités réparant le préjudice corporel ? », *RTD civ.*, 2013, n° 3, p. 621.

processus d'indemnisation un fonds de garantie ou un département.

Après quelques hésitations entre prestation forfaitaire et prestation indemnitaire, elle a tout d'abord jugé « *qu'il résulte des articles L. 245-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles, dans leur rédaction issue de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005, que la prestation de compensation du handicap, servie en exécution d'une obligation nationale de solidarité, qui est accordée sans condition de ressources, et dont le montant est fixé en fonction des besoins individualisés de l'allocataire, constitue une prestation indemnitaire* »<sup>13</sup>.

Toutefois, par deux arrêts postérieurs, des 2 juillet<sup>14</sup> et 1<sup>er</sup> septembre 2015<sup>15</sup>, la Cour de cassation a jugé qu'en dépit de son caractère indemnitaire, la PCH ne peut s'imputer sur les dommages-intérêts à verser à la victime, dès lors qu'aucun recours subrogatoire n'est prévu au bénéfice du département<sup>16</sup>.

\* Le Conseil d'État a pour sa part admis l'imputation de la PCH sur les dommages-intérêts à verser. Il a estimé, qu'« *en vertu des principes qui régissent l'indemnisation par une personne publique des victimes d'un dommage dont elle doit répondre, il y a lieu de déduire d'une rente allouée à la victime du dommage dont un établissement public hospitalier est responsable, au titre de l'assistance par tierce personne, les prestations versées par ailleurs à cette victime et ayant le même objet ; qu'il en va ainsi tant pour les sommes déjà versées que pour les frais futurs ; que cette déduction n'a toutefois pas lieu d'être lorsqu'une disposition particulière permet à l'organisme qui a versé la prestation d'en réclamer le remboursement si le bénéficiaire revient à meilleure fortune* »<sup>17</sup>.

Le raisonnement suivi par le Conseil d'État ne repose pas, contrairement à celui suivi par la Cour de cassation, sur l'existence ou non d'un recours subrogatoire. Il s'appuie seulement sur le principe de réparation intégrale du préjudice, qui exclut tout gain, comme toute perte, pour la victime du dommage.

---

<sup>13</sup> Cass., 2<sup>e</sup>me civ., 16 mai 2013, n° 12-18.093, Bull. civ. II, n° 89.

<sup>14</sup> Cass., 2<sup>e</sup>me civ., 2 juillet 2015, n° 14-19.797.

<sup>15</sup> Cass., crim., 1<sup>er</sup> septembre 2015, n° 14-82.251, Bull. crim. 2015, n° 184.

<sup>16</sup> En revanche, pour d'autres types de prestations indemnitaires versées par des fonds de garantie, la Cour de cassation a accepté leur imputation sur les dommages-intérêts à verser, dans la mesure où, le régime juridique propre de ces prestations le prévoyait expressément (article 53 de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000, de financement de la sécurité sociale pour 2001, pour le fond d'indemnisation des victimes de l'amiante – FIGA ; article 706-9 du code de procédure pénale, pour le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions – FTGI ; article L. 1142-17 du code de la santé publique, pour l'office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales – ONIAM).

<sup>17</sup> CE, 23 septembre 2013, *Centre Hospitalier Universitaire de Saint-Etienne*, n° 350799.

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

Le fils de M. et Mme Luc E. étant né lourdement handicapé, le département d'Ille-et-Vilaine leur a versé plusieurs prestations dont, notamment, la PCH. Saisi par les époux E., le tribunal administratif de Rennes a reconnu le centre hospitalier de Dinan responsable des faits à l'origine du handicap.

À l'occasion d'une instance initiée le 29 septembre 2004 auprès du tribunal administratif de Rennes afin que soient fixées définitivement les indemnités dues à la victime, le département d'Ille-et-Vilaine est intervenu en vue de réclamer le remboursement, par le centre hospitalier, des prestations sociales servies. Il a soulevé une QPC portant sur les articles 29 de la loi n° 85-677 du 5 juillet 1985, 95 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005, L. 132-8, L. 132-10 et L.344-5 du CASF.

Par une ordonnance du 12 septembre 2016, le tribunal administratif de Rennes a transmis la QPC au Conseil d'État. Ce dernier, par la décision du 7 décembre 2016 précitée, a renvoyé au Conseil constitutionnel la QPC, restreinte aux dispositions de l'article 29 de la loi du 5 juillet 1985, seules applicables au litige, au motif *« que le moyen tiré de ce que [ces dispositions] portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment en ce que le législateur, aurait méconnu le principe d'égalité en permettant à divers organismes versant à la victime d'un dommage corporel des prestations à caractère indemnitaire d'exercer un recours subrogatoire contre le responsable de ce dommage, sans ouvrir la même voie de droit aux départements au titre des prestations d'aide sociale ayant pour objet la prise en charge des frais liés au handicap qu'ils versent à la victime, soulève une question présentant un caractère sérieux »* (paragr. 6).

## **II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées**

### **A. – Les griefs**

Le département reprochait aux dispositions de l'article 29 de la loi du 5 juillet 1985 de méconnaître les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques au motif qu'elles ne prévoient pas de recours subrogatoire au profit des départements ou de certains autres tiers payeurs lorsqu'ils sont amenés à servir des prestations, dont l'objet est indemnitaire, au même titre que d'autres tiers payeurs.

Le département dénonçait aussi la rupture d'égalité entre les victimes, du fait de la divergence d'interprétation du juge civil et du juge administratif. En effet, les victimes dont l'action est portée devant le juge judiciaire peuvent cumuler la

PCH avec l'indemnisation qui leur est due alors que cette prestation est déduite de l'indemnisation que peuvent réclamer ceux dont l'action est portée devant le juge administratif.

Les époux E. développaient, dans leurs observations, le même grief.

## **A. – L'identification de la version des dispositions contestées et la détermination du champ de la QPC**

\* Le Conseil constitutionnel était saisi de l'ensemble des dispositions de l'article 29 de la loi du 5 juillet 1985, dans sa rédaction résultant de la loi précitée du 8 août 1994.

Cependant, les griefs soulevés par le département requérant s'articulaient autour du caractère limitatif et exclusif de l'action subrogatoire et de la différence de traitement qui en découlait.

Par conséquent, le Conseil constitutionnel a regardé la QPC comme portant « *sur le mot "Seules" figurant au premier alinéa de l'article 29 de la loi du 5 juillet 1985* » (paragr. 3).

## **B. – L'examen des griefs**

### **1. – La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques**

Aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La loi... doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». De manière constante, le Conseil constitutionnel juge que le principe d'égalité devant la loi « *ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »<sup>18</sup>.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel déduit de l'article 13 de la Déclaration de 1789 que « *le législateur doit, pour se conformer au principe d'égalité devant les charges publiques, fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ; que cette appréciation ne doit*

---

<sup>18</sup> Par exemple, récemment : décision n° 2016-592 QPC du 21 octobre 2016, *Mme Françoise B. (Recours en récupération des frais d'hébergement et d'entretien des personnes handicapées)*, paragr. 6.

*cependant pas entraîner de rupture caractérisée de cette égalité »<sup>19</sup>.*

\* Le Conseil constitutionnel a été amené à plusieurs reprises à confronter les différents régimes d'attribution des prestations et pensions au regard du principe d'égalité devant la loi. Il s'attache, comme il le fait traditionnellement, à identifier précisément l'objet de la loi pour en extraire la fonction réparatrice ou la fonction d'assistance de la prestation. Ainsi a-t-il jugé, s'agissant des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre et les pensions de retraite :

*« Considérant que les dispositions contestées fixent les conditions dans lesquelles, en cas de décès d'un militaire, le conjoint survivant peut bénéficier d'une pension militaire d'invalidité ; qu'en application de l'article L. 1 ter du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, est désigné comme conjoint survivant "l'époux ou l'épouse uni par les liens du mariage à un ayant droit au moment de son décès" ; qu'ainsi, le conjoint divorcé au moment du décès est exclu du bénéfice de ces pensions ;*

*« Considérant que, d'une part, les pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre et les pensions de retraite prévues tant par le code des pensions civiles et militaires de retraite que par le code de la sécurité sociale ont principalement pour objet d'assurer, pour les premières, un droit à réparation et, pour les secondes, un revenu de substitution ou d'assistance ; qu'ainsi, elles n'ont pas le même objet ; que, dès lors, en elles-mêmes, les différences entre les régimes d'attribution et de réversion de ces pensions, s'agissant notamment de la désignation de leurs bénéficiaires, ne méconnaissent pas le principe d'égalité ; que, d'autre part, le conjoint survivant et le conjoint divorcé se trouvent dans des situations différentes ; que ni le principe d'égalité, ni aucune autre exigence constitutionnelle n'imposent d'octroyer au conjoint divorcé le bénéfice d'une pension accordée au conjoint survivant »<sup>20</sup>.*

Lorsqu'il a été amené à examiner l'interdiction de prendre en considération dans le calcul de la prestation compensatoire certaines prestations d'aide sociale et donc de la déduire, il a considéré qu'elle entraînait une rupture d'égalité au regard de l'objet de la loi :

*« Considérant que l'interdiction de prendre en considération, pour fixer le montant de la prestation compensatoire, les sommes versées à l'un des époux au*

---

<sup>19</sup> Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013, *Loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière*, cons. 47. Pour des exemples récents de combinaison de ces deux principes : décisions n° 2016-537 QPC du 22 avril 2016, *Société Sofadig Exploitation (Redevable de la taxe générale sur les activités polluantes pour certains échanges avec les départements d'outre-mer)*, cons. 7 et n° 2016-538 QPC du 22 avril 2016, *Époux M. D. (Exclusion des plus-values mobilières placées en report d'imposition de l'abattement pour durée de détention)*, cons. 8.

<sup>20</sup> Décision n° 2013-324 QPC du 21 juin 2013, *Mme. Micheline L. (Droits du conjoint survivant pour l'attribution de la pension militaire d'invalidité)*, cons. 4 et 5.

*titre de la réparation d'un accident du travail ou au titre de la compensation d'un handicap institue entre les époux des différences de traitement qui ne sont pas en rapport avec l'objet de la prestation compensatoire qui est de compenser la disparité que la rupture du mariage crée dans leurs conditions de vie respectives ; que, par suite, cette interdiction méconnaît l'égalité devant la loi ; que le second alinéa de l'article 272 du code civil doit être déclaré contraire à la Constitution »<sup>21</sup>.*

En matière de récupération de l'aide sociale, forme de recours récursoire, le Conseil constitutionnel a admis qu'il pouvait y avoir des différences de traitement aboutissant à ce que certains en soient exemptés et d'autres non :

*« En premier lieu, en exemptant certaines personnes du recours en récupération instauré par l'article L. 132-8 du code de l'action sociale et des familles, le législateur a entendu tenir compte d'une part, de l'aide apportée à la personne handicapée bénéficiaire de l'aide sociale et, d'autre part, de la proximité particulière des personnes exemptées avec elle. Il a distingué, parmi les héritiers, ceux qui ont effectivement assumé la prise en charge de l'intéressée, ceux, parents, enfants ou conjoint, qui peuvent être présumés l'avoir fait, parce qu'ils sont tenus à son égard par une obligation alimentaire légale, et ceux, donataires ou légataires, qui lui sont liés par une proximité particulière que manifeste la gratification qu'elle leur a consentie. La distinction ainsi opérée avec les autres héritiers repose sur des critères objectifs et rationnels en rapport direct avec l'objet de la loi.*

*« En deuxième lieu, les personnes handicapées n'étant pas placées dans la même situation que les personnes âgées au regard des exigences de leur prise en charge par l'aide sociale, le législateur pouvait, sans méconnaître le principe d'égalité, prévoir des modalités différentes de récupération de l'aide sociale dans l'un et l'autre cas.*

*« En dernier lieu, l'article L. 344-5-1 du code de l'action sociale et des familles étend aux personnes handicapées hébergées dans des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes ou des unités de soins de longue durée le régime d'exemption de recours en récupération prévu à l'article L. 344-5 dans deux situations : lorsque les intéressées étaient précédemment hébergées dans un établissement dédié au handicap ou lorsque leur incapacité a été reconnue au moins égale à un pourcentage fixé par décret avant leurs soixante-cinq ans. Les personnes handicapées âgées peuvent être prises en charge au titre de l'aide sociale, soit en raison de leur handicap, soit en raison*

---

<sup>21</sup> Décision n° 2014-398 QPC du 2 juin 2014, *M. Alain D. (Sommes non prises en considération pour le calcul de la prestation compensatoire)*, cons. 9.

de leur âge. En faisant prévaloir, selon le cas, l'âge ou le handicap, le législateur a retenu des critères objectifs et rationnels en rapport direct avec l'objet de la loi.

« Il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques doivent être écartés »<sup>22</sup>.

\* Le Conseil constitutionnel s'est prononcé à plusieurs reprises sur des dispositifs d'indemnisation au regard du principe d'égalité devant les charges publiques.

D'une manière générale, le Conseil constitutionnel accepte que le législateur mette en place des règles d'indemnisation différentes : s'« il incombe au législateur, lorsqu'il met en œuvre le principe de solidarité nationale, de veiller à ce que la diversité des régimes d'indemnisation institués par lui n'entraîne pas de rupture caractérisée de l'égalité de tous devant les charges publiques (...) il lui est loisible de définir des modalités d'application appropriées à chaque cas sans être nécessairement astreint à appliquer des règles identiques »<sup>23</sup>.

En revanche, le Conseil constitutionnel s'assure que nul n'est privé de son droit à être indemnisé et qu'il n'est pas mis à la charge de quelqu'un la réparation d'un préjudice excessif.

Il a ainsi jugé contraire à ce principe des dispositions interdisant de poursuivre en responsabilité, à raison des dommages causés dans le cadre d'un conflit collectif du droit du travail, les salariés ou les représentants du personnel<sup>24</sup>. De la même manière, il a censuré un dispositif mettant à la charge de celui qui crée un nouvel office ministériel dans une zone où se trouve déjà un autre office, la réparation du préjudice subi par ce dernier, du fait de cette installation<sup>25</sup>.

En s'appuyant cumulativement sur le principe d'égalité devant les charges publiques et l'exigence constitutionnelle qui s'attache au bon usage des deniers publics, le Conseil constitutionnel a aussi censuré des dispositions prévoyant l'indemnisation, au bénéfice des avoués dont l'office était supprimé, de préjudices « purement éventuels » ou sans lien avec la nature des fonctions

---

<sup>22</sup> Décision n° 2016-592 QPC du 21 octobre 2016, Mme Françoise B. (Recours en récupération des frais d'hébergement et d'entretien des personnes handicapées), cons. 10 à 13.

<sup>23</sup> Décision n° 87-237 DC du 30 décembre 1987, Loi de finances pour 1988, cons. 22 à 24 (validation des modalités particulières d'indemnisation retenues pour les rapatriés des Nouvelles Hébrides).

<sup>24</sup> Décision n° 82-144 DC du 22 octobre 1982, Loi relative au développement des institutions représentatives du personnel, cons. 7 et 8.

<sup>25</sup> Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015, Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, cons. 74 à 79.

d'officier ministériel supprimées par la loi<sup>26</sup>.

## 2. – L'application à l'espèce

En l'espèce, le Conseil constitutionnel a procédé à l'analyse combinée des griefs tirés de la méconnaissance des articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789.

\* Il a d'abord rappelé ses formulations de principe en matière d'égalité devant la loi et devant les charges publiques (paragr. 5 et 6).

Il a ensuite constaté que les dispositions contestées avaient pour « *objet de limiter aux seuls tiers payeurs qu'il énumère, et pour les seules prestations qu'il vise, le droit d'exercer un recours subrogatoire contre le responsable d'un dommage résultant d'une atteinte à la personne* », et qu'en vertu de l'article 33 de cette même loi, la subrogation était exclusive de tout autre recours (paragr. 7).

Par ailleurs, il a décrit le régime de la PCH dont il ressort :

- qu'elle est « *versée en nature ou en espèces à toute personne répondant à des conditions d'âge et présentant un degré de handicap définis par décret* » ;
- qu'elle est « *calculée en tenant compte de la nature et de l'importance de la perte d'autonomie* » ;
- que « *son montant peut varier selon les ressources du bénéficiaire* » ;
- que « *lorsque le bénéficiaire de la prestation de compensation dispose d'un droit ouvert de même nature au titre d'un régime de sécurité sociale, les sommes versées à ce titre viennent en déduction du montant de la prestation de compensation* » ;
- que « *la prestation peut être suspendue ou interrompue lorsque son bénéficiaire ne consacre pas les sommes versées à la compensation des charges pour lesquelles l'aide lui a été attribuée et le débiteur a la possibilité d'agir en recouvrement des sommes indûment utilisées* » ;
- que « *la prestation ne fait pas l'objet d'un recours en récupération sur les héritiers et sur les bénéficiaires revenus à meilleure fortune* » (paragr. 8).

Le Conseil constitutionnel en a donc déduit d'une part, que le « *département et la prestation de compensation du handicap n'[étaient] pas au nombre des personnes et des prestations limitativement énumérées par l'article 29 de la loi du 5 juillet 1985* » et d'autre part, que le département ne disposait pas de la faculté « *d'exercer un recours subrogatoire contre l'auteur du dommage à*

---

<sup>26</sup> Décision n° 2010-624 DC du 20 janvier 2011, *Loi portant réforme de la représentation devant les cours d'appel*, cons. 18 à 24.

*l'origine du handicap donnant lieu au versement de cette prestation »* (paragr. 9).

\* S'agissant de la différence de traitement entre les départements et les tiers payeurs énumérés à l'article 29, il a relevé qu'en limitant à certains tiers payeurs, à savoir les employeurs de la victime et « *ceux, qui selon une logique assurantielle (...) servent des prestations en contrepartie des cotisations qu'elle leur a versées* », les possibilités de recours subrogatoire, le législateur avait entendu « *accélérer le cours des procédures judiciaires de réparation du préjudice subi par la victime* » tout en conciliant cet objectif « *avec la préservation des intérêts financiers de certains tiers payeurs chargés d'assurer l'indemnisation des victimes d'atteintes corporelles* » (paragr. 10 et 11).

Il a ensuite considéré que « *le département, lorsqu'il verse la prestation de compensation du handicap, qui est une prestation d'aide sociale reposant sur la solidarité nationale* », n'est pas placé « *dans la même situation que les autres tiers payeurs* » (paragr. 12).

En effet, le raisonnement suivi par le Conseil constitutionnel repose sur la circonstance que la PCH est une prestation d'aide sociale, ce qui n'est pas le cas des autres prestations servies par les tiers payeurs limitativement désignés à l'article 29 de la loi du 5 juillet 1985, qui reposent sur une logique assurantielle. Les personnes ayant la qualité de tiers payeurs au sens de cette loi servent des prestations en contrepartie des cotisations qu'elles ont perçues de leurs assurés ou employés.

À l'inverse, l'aide sociale se définit comme étant une obligation matérielle ou financière mise à la charge des collectivités publiques en vue de couvrir un besoin. L'aide est servie sans condition de contrepartie de la part du bénéficiaire, ce qui la distingue des prestations de sécurité sociale, et son financement est assuré essentiellement par l'impôt.

En outre, la PCH est une prestation destinée à compenser les conséquences du handicap et non à fournir aux intéressés un complément de rémunération. Enfin, s'il est vrai que le juge administratif, comme le juge judiciaire, reconnaissent à cette prestation un caractère indemnitaire, cette reconnaissance se fonde uniquement sur le mode de calcul de la prestation, fonction de l'ampleur du préjudice, et non sur une finalité particulière que lui aurait assignée le législateur. À cet égard, il s'avère que son caractère indemnitaire est moins marqué que celui des autres prestations de sécurité sociale, puisque le montant de la PCH est limité en fonction des ressources de la victime.

Par ailleurs, le département se distingue des autres tiers payeurs tant d'un point

de vue organique que du point de vue de ses compétences. Il en va de même, d'ailleurs des fonds d'indemnisation, qui constituent certes des instruments de socialisation du risque, comme les caisses de la sécurité sociale, mais reposent sur un principe de financement différent.

Dans ces conditions, le Conseil constitutionnel a jugé que « *la différence de traitement contestée par le département requérant est donc fondée sur une différence de situation et en rapport direct avec l'objet de la loi* » (paragr. 13).

\* Le Conseil constitutionnel a ensuite écarté, pour inopérance, le grief tiré de la différence de traitement entre les victimes, selon que l'auteur du dommage relève du juge judiciaire ou du juge administratif.

Le département requérant faisait valoir que la divergence de jurisprudence entre le juge judiciaire et le juge administratif avait pour conséquence que deux victimes du même dommage ne bénéficient pas forcément de la même indemnisation selon que leur dommage survient par la faute d'un hôpital public, qui relève du juge administratif, ou d'une clinique privée, qui relève du juge judiciaire.

Cependant, le Conseil constitutionnel a observé que les dispositions en cause n'instaurent pas « *par elles-mêmes une différence de traitement, s'agissant de l'indemnisation reçue, entre les victimes de tels dommages* » dès lors qu'elles se bornent « *à limiter à certains tiers payeurs et à certaines prestations les possibilités de recours subrogatoire consécutif à la réparation d'un dommage résultant d'une atteinte à la personne* » (paragr. 15).

Ainsi, sans se prononcer sur l'existence de la différence de traitement alléguée, le Conseil constitutionnel a considéré qu'elle dépendrait, en tout état de cause, « *des dispositions légales relatives aux prestations en cause, qui n'ont pas été soumises au Conseil constitutionnel* » (même paragr.).

Le Conseil constitutionnel a donc écarté les griefs tirés de la méconnaissance des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques et déclaré conforme à la Constitution le mot « *Seules* » figurant au premier alinéa de l'article 29 de la loi du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation, dans sa rédaction résultant de la loi n° 94-678 du 8 août 1994 relative à la protection sociale complémentaire des salariés et portant transposition des directives n° 92-49 et n° 92-96 des 18 juin et 10 novembre 1992 du Conseil des communautés européennes (paragr. 17).