N° 383070
M. A...et Association nationale pour l'intégration des personnes handicapées moteurs (ANPIHM)

1ère et 6ème sous-sections réunies
Séance du 3 février 2016
Lecture du 24 février 2016

CONCLUSIONS

M. Jean LESSI, rapporteur public

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a créé la prestation de compensation du handicap (PCH), prestation destinée à compenser les conséquences du handicap et permettre la prise en charge des aides notamment humaines et techniques dont la personne handicapée a besoin pour son projet de vie, l'aménagement de son logement ou de son véhicule, les surcoûts liés au transport ou toute charge spécifique ou exceptionnelle (art. L. 245-1 et s. du CASF).

Mais la PCH ne couvre pas l'intégralité des frais de compensation du handicap : c'est la problématique des « restes à charge ». En effet, la PCH fait certes fait l'objet d'un calcul individualisé en fonction des besoins propres de la personne handicapée. Mais « elle est accordée sur la base de tarifs et de montants [plafonds] fixés par nature de dépense » (art. L. 245-6 du CASF), fixés par des arrêtés interministériels : en fonction du delta entre le coût réel de certains éléments et le montant plafonné de la PCH, après mobilisation des autres prestations légales, d'assurance-maladie notamment, venant en déduction de la PCH, des sommes plus ou moins importantes restent à la charge de la personne. Ce phénomène a en particulier été mis en évidence pour les aides techniques, notamment pour les prothèses auditives ou les fauteuils roulants électriques[1]. Il faut par ailleurs rappeler que la PCH est versée dans la limite de « taux de prise en charge qui peuvent varier selon les ressources du bénéficiaire » (art. L. 245-6), ce ticket modérateur étant de 100 % ou de 80 % pour les personnes dépassant un certain seuil de revenus.

Le législateur a cherché dès 2005 à traiter cette problématique des restes en charge, en codifiant et en précisant les dispositifs existants de mobilisation de financements dits « extralégaux » susceptible de venir compléter la PCH. C'est dans cette optique qu'a été introduit dans le CASF **un article L. 146-5 dont il nous faut vous décrire brièvement les deux volets. Ses 1er et 3ème alinéas créent au sein de chaque Maison départementale des personnes**

[1] V. l'annexe 2 du rapport IGAS RM2013-033P, *Evaluation de la prise en charge des aides techniques pour les personnes âgées dépendantes et les personnes handicapées*, intitulée « Le financement des aides techniques aux personnes handicapées » ; l'étude sur le financement des fauteuils roulants réalisée en 2008 par l'APF, l'AFM et la MDPH de l'Hérault.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

handicapées (MDPH – auxquelles sont rattachées les CDAPH, qui attribuent la PCH) **un « fonds départemental de compensation du handicap »,** « chargé d'accorder des aides financières destinées à permettre aux personnes handicapées de faire face aux frais de compensation restant à leur charge ». On trouve dans l'article une liste non limitative de personnes morales qui « peuvent participer au financement du fond », dont l'Etat, le département et les autres les collectivités territoriales, les CPAM ou les CAF. Ces contributeurs sont membres du comité de gestion du fonds, chargé de « déterminer l'emploi des sommes versées par le fonds », et doivent conclure une convention précisant « les modalités d'organisation et de fonctionnement du fonds ». L'autre volet de l'article L. 146-5 se résume à son 2ème alinéa, qui dispose que « les frais de compensation restant à la charge du bénéficiaire [de la PCH] ne peuvent, dans la limite des tarifs et montants [plafonds de cette prestation], excéder 10 % de ses ressources personnelles nettes d'impôts dans des conditions fixées par décret ». **Tel est donc le double objet de l'article L. 146-5 : poser une règle d'écrêtement du reste à charge, et créer un instrument financier – les fonds départementaux de compensation - pour y parvenir**.

Ce dispositif s'est mis à fonctionner, cahin-caha, dès 2005. Mais une pièce du puzzle – dont il va vous revenir de dire si elle est nécessaire – fait toujours défaut : le décret prévu par le 2nd alinéa de cet article L. 146-5 pour préciser le dispositif d'écrêtement à 10% du reste à charge. M. A…, qui est atteint d'un handicap moteur, ainsi que l'Association nationale pour l'intégration des personnes handicapées moteurs, dont M. A...est par ailleurs président, ont demandé au Premier ministre de prendre ce décret. Ils vous demandeur aujourd'hui d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet de leur demande.

Nous souhaitons pour commencer **évacuer un certain nombre de moyens qui nous semblent périphériques**. Les requérants soutiennent que le refus de prendre ce décret, en ce qu'il compromet selon eux la mise en œuvre du droit à la réduction du reste à charge reconnu par la loi au bénéfice des personnes handicapées pour les frais de compensation de leur handicap, méconnait diverses règles supérieures, notamment les articles 19, 20 et 25 de la convention des Nations-Unies relative aux droits des personnes handicapées et le Protocole facultatif associé – stipulations relatives à « l'inclusion dans la société » des personnes handicapées, à la facilitation de leur mobilité et à l'accès à des services de santé « à un coût abordable ». S'inspirant de votre jurisprudence sur les restes à charge dans la sphère de la sécurité sociale (CE, 26 juil. 2011, *Association Fnath association des accidentes de la vie et autres*, n° 337065, aux Tables), ils invoquent également le 11ème alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, sur la protection de la santé de « tous », que l'insuffisant encadrement de leur reste à charge mettrait en péril. Enfin, ils semblent invoquer la méconnaissance des dispositions législatives fondant un droit à compensation du handicap (v. not. l'art. L. 114-1-1 du CASF).

Tous ces moyens nous semblent inopérants, la question du légalité du refus primo-ministériel de prendre le décret d'application ne nous semblant, en l'espèce du moins, dépendre que de la seule question de savoir si le Premier ministre a ou non méconnu l'obligation, qui découle directement de l'article 21 de la Constitution, « de prendre dans un délai raisonnable les mesures qu'implique nécessairement l'application de la loi, hors le cas où le respect des engagements internationaux de la France y ferait obstacle » (CE, Ass. 7 juil. 2004, *D…*, n° 250688, au Recueil). Le refus de prendre de telles mesures peut certes être illégal pour d'autres motifs (CE, 28 mars 2012, *M. B… et association nationale des sociétés d'exercice libéral*, n° 343962, au Recueil : illégalité d'un refus fondé sur l'absence de demande tendant à l'adoption de la mesure par les parties prenantes). Mais, pour nous, de deux choses l'une. Soit la loi est applicable sans le décret et, sauf à pointer le cas échéant un inconvénient particulier de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'abstention du pouvoir réglementaire au regard d'une règle de fond supérieure, les critiques de fond manquent en fait. Soit la loi est inapplicable, et le refus doit en tout état de cause être annulé pour méconnaissance de l'article 21 de la Constitution.

Pour en venir à **la question centrale, et dès lors qu'il va de soi que le délai raisonnable est dépassé depuis longtemps, il faut seulement se demander si l'application de la loi est « manifestement impossible » (**CE, 28 mai 2003, *C...*, aux Tables) **en l'absence du décret mentionné au 2ème alinéa de l'art. L. 146-5.** Il **faut se garder d'avoir une vision trop stricte du critère de l'impossibilité manifeste** (v. les concl. d'Anne Courrèges sur CE ? 30 déc. 2009, *Département de la Seine-Saint-Denis*, n° 325824, aux Tables) – étant précisé que la circonstance que la loi renvoie à un décret est inopérante. A nos yeux, **ce critère recouvre deux cas de figure. Celui de l'impossibilité au sens commun du terme**, une lacune radicale faisant obstacle à toute mise en œuvre du dispositif. Mais aussi celui de **l'impossibilité, en l'absence du texte réglementaire, de mettre en œuvre la loi dans le cadre voulu par le législateur, sauf à dénaturer sa volonté ou à se substituer à lui** (v. *Département de la Seine-Saint-Denis*, préc.). Vous vous bornez ainsi parfois à relever que la loi n'a pas « laissé à la libre appréciation » du pouvoir réglementaire l'adoption de la mesure réglementaire en cause (CE, 28 juil. 2000, *Association France nature environnement*, n° 204014, au Recueil ; CE, 23 déc. 2015, *Société Bouygues Télécom*, n° 383110, inédite).

Qu'en est-il en l'espèce ? Le premier constat, comme nous l'avons déjà laissé entendre, est que la loi, à défaut d'être certain qu'elle était applicable en droit, est bel et bien appliquée partout. Les fonds départements de compensation ont été mis en place et remplissent leur mission de réduction du reste à charge, en versant directement un coup de pouce pour la mise en œuvre des plans de compensation ou en cherchant à mobiliser d'autres financements complémentaires extra-légaux.

M. A...pointe cependant deux séries de dysfonctionnements pratiques imputables selon lui à une carence réglementaire. Il insiste d'abord sur la spectaculaire hétérogénéité des conditions d'intervention des fonds d'un département à l'autre, constatée par les bénéficiaires et les associations de personnes handicapées, relevée dans de plusieurs rapports officiels (v. not. le rapport de l'IGAS-IGA n° RM2011-131P / 11-062-01, *Evaluation de la prestation de compensation du handicap*). Effectivement, les publics éligibles aux financements du FDC sont très variables entre collectivités, tout comme le mode de saisine du fonds, le type d'aides servies ou le barème des ressources – certains fonds semblant avoir adopté un barème déconnecté des ressources, en délicatesse avec les termes de la loi. Même le tour de table du fonds est très variable d'un département à l'autre, et d'une année sur l'autre. M. A...soutient ensuite que le vide réglementaire est à l'origine de restes à charge trop importants pour certaines personnes, en particulier pour l'acquisition d'aides techniques lourdes (fauteuils roulants verticalisateurs par exemple), compromettant la compensation effective de certains handicaps. Il rappelle que, selon les chiffres donnés par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, le reste à charge moyen est de 12%, supérieur donc au seuil de 10%.

Ces deux constats, exacts, révèlent-ils l'impossibilité d'appliquer la loi ou, pour être plus précis, d'appliquer le 2ème alinéa de l'article L. 146-5, posant la règle d'écrêtage des 10% ? Il faut d'abord avoir les idées claires sur l'objet exact de cet éventuel décret. **Son premier objet – qui serait le seul selon le ministre – serait assurément de préciser les conditions de calcul du reste à charge maximal de 10 % : comment prend-on en compte les ressources personnelles et quelle est l'assiette des frais de compensation pris en compte ?** Sur ce point, la loi est

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

finalement assez précise : il est possible de mettre en œuvre la notion de « ressources personnelles nettes d'impôts », celle de « frais de compensation restant à la charge du bénéficiaire de la PCH ». De même, la loi pose elle-même une limite au plafonnement du reste à charge – le plafonnement du plafonnement – en indiquant qu'il s'agit de 10 % « dans la limite des tarifs et montants » maximums de la PCH. Certes, le décret peut préciser les choses, et encadrer davantage la marge d'autonomie des comités de gestion des fonds départementaux. Mais il n'a jamais été question de supprimer cette marge ; bien au contraire, l'intention du législateur était de permettre à chaque fonds de définir, dans une certaine mesure, sa propre politique. Si le décret manquant avait ce seul objet, nous serions donc tentés de vous proposer de juger que, bien qu'il puisse être utile, il n'est pas nécessaire, au sens fort, à la loi. Quant à l'hétérogénéité des conditions d'application de la loi, elle est inhérente à tout dispositif décentralisé dans lequel le législateur a, comme ici, expressément assumé la marge des acteurs locaux.

Mais l'intervention du pouvoir réglementaire appelée de ses vœux par M. A...nous semble susceptible d'avoir un autre objet, qui résulte de la lettre même de l'article L. 146-5 : préciser les <u>conditions</u> dans lesquelles le reste à charge, ainsi calculé, est ramené jusqu'au seuil de 10 %. Car les modalités du rabotage sont tout sauf évidentes, pour une raison qui renvoie au **paradoxe originel du dispositif de l'article L. 146-5 : le fonds repose sur le principe du volontariat** – volontariat des contributeurs, dans leur présence au tour de table et dans leurs contributions – **alors qu'il est l'outil de mise en œuvre de ce qui semble plutôt rédigé par le législateur comme une obligation –** la garantie du rabotage du reste à charge à 10% des ressources personnelles. Dans ces conditions, on peut se demander comment se fait l'appoint si les ressources du fond ne suffisent pas à elles seules à atteindre cet objectif. Sans préjuger de leur légalité, on peut imaginer des systèmes fort différents (obligation pour le fonds, d'assurer lui-même la soudure ; intervention de l'Etat ; interprétation des 10 % comme obligation de moyens et non de résultat). Ce qui est certain est, qu'en l'état, **le bouclage financier du dispositif n'est pas garanti**.

Certes, l'éventuelle insuffisance des moyens budgétaires d'une administration est en principe sans incidence sur la mise en œuvre de ses obligations légales. Et le risque que nous décrivons est purement hypothétique. On pourrait en outre plaider qu'il appartient à la convention conclue entre les membres du comité de gestion en application du dernier alinéa de l'article L. 146-5, de préciser le *modus operandi* en pareil cas de figure. **Mais il nous semble que résorber les angles morts et dissiper les incertitudes liées au paradoxe, si ce n'est à la contradiction intrinsèque à l'article L. 146-5 est la mission, par excellence, du pouvoir réglementaire d'application de la loi – si ce n'est, en réalité, du législateur lui-même par une nouvelle intervention**. Dire qu'il appartient aux organes internes au fonds de résoudre cette délicate équation au cœur du dispositif – alors qu'il est manifeste sur le terrain que les choses ne vont pas de soi – reviendrait, à nos yeux, à se substituer au législateur, ce que votre jurisprudence précédemment rappelée vise, précisément, à éviter.

Nous pensons donc que le refus de prendre le décret d'application est en l'espèce illégal. **Ce qui revient à dire – puisque le critère manié par votre jurisprudence est identique – que le 2ème alinéa de l'article L. 146-5 n'est pas encore entré en vigueur. Nous préciserons qu'il ne résulte de ce dernier constat aucune fragilité pour l'action conduite par les fonds depuis 10 ans.** Les autres dispositions, des 1er et 3ème alinéas de l'article L. 146-5, sont pour leur part entrées en vigueur depuis longtemps, et offrent à l'action des fonds jusqu'ici un fondement légal

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

suffisant. Simplement, nous ne rattachons leurs pratiques, en pur droit, pas au 2ème alinéa, alors même qu'ils se seraient *de facto* efforcé de respecter la règle des 10 %, mais au 1er et au 3ème.

Si vous nous suivez, vous annulerez la décision implicite attaquée. Cette annulation implique nécessairement l'édiction de ce décret. Il y aura donc lieu, en application de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, d'ordonner cette édiction dans un délai de neuf mois à compter de la notification de la présente décision. Compte tenu des circonstances de l'espèce, et du retard considérable pris par l'Etat, nous vous proposons, en application de l'article L. 911-3 du même code, de prononcer contre l'Etat, à défaut pour lui de justifier de l'exécution de la présente décision dans ce délai, une astreinte de 100 euros par jour jusqu'à la date de mise à exécution.

Tel est le sens de nos conclusions sur cette affaire.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.