

N°355835

Département de l'Orne

1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies

Séance du 26 mai 2014

Lecture du 17 juin 2014

CONCLUSIONS

M. Alexandre LALLET, rapporteur public

Dans un contexte de forte inflation normative, régulièrement dénoncée par cette noble institution, on peut s'étonner que certains textes continuent de souffrir d'une réelle obsolescence. Ceux qui régissent l'acquisition du domicile de secours par les bénéficiaires de l'aide sociale sont de ceux-là.

Le domicile de secours détermine la collectivité débitrice de l'aide sociale. Il s'acquiert par une résidence habituelle de trois mois dans un département. Toutefois, l'article L. 122-2 du code de l'action sociale et des familles neutralise le « *séjour dans des établissements sanitaires ou sociaux* », afin de ne pas dissuader les départements de créer ou de financer de tels établissements sur leur sol.

Le problème, dont nous avons déjà eu l'occasion de vous entretenir l'année dernière, est que la distinction classique entre le domicile et la prise en charge en établissement, sur la base de laquelle les textes actuels sont bâtis, s'est estompée à mesure que se sont multipliées les structures intermédiaires - foyers éclatés, appartements-tremplins et autres foyers-soleil - destinées à favoriser l'autonomie et l'insertion des personnes âgées ou handicapées, par la mise à disposition d'un logement et l'intervention « à domicile » d'un service social ou médico-social.

C'est dans cette situation que se trouvent MM. L... et T.... Lourdemment handicapés, ceux-ci ont quitté le département de l'Orne pour s'installer dans un foyer dans la Sarthe, foyer dans lequel intervient un service d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés, un SAMSAH, géré par l'association départementale des infirmes moteurs cérébraux de la Sarthe. Dans un premier temps, le département de l'Orne a accepté la prise en charge des prestations d'aide sociale. Puis il s'est ravisé et a saisi son homologue sarthois. Estimant que les intéressés étaient hébergés en établissement, le département de la Sarthe a alors saisi la Commission centrale d'aide sociale, sur le fondement de l'article L. 122-4 du CASF, afin qu'elle juge que ceux-ci avaient conservé leur domicile de secours dans le département de l'Orne, et qu'elle désigne ce dernier comme débiteur de l'aide sociale. La CCAS lui a donné raison. Bien que ses intentions, qu'elle a abondamment explicitées, soient louables, nous pensons qu'elle a eu tort.

Selon votre jurisprudence, pour caractériser un « *séjour en établissement* » non acquisitif de domicile de secours, l'intéressé doit être effectivement et directement hébergé¹ dans l'un des établissements sociaux et médico-sociaux énumérés à l'article L. 312-1 du CASF² et autorisés comme tel par l'autorité compétente³. Vous avez ainsi précisé que la prise en charge par un service d'accompagnement à la vie sociale concomitante à la location d'un logement autonome, alors même que ce logement appartient à l'association gérant le service, ne peut être assimilée à un hébergement effectif en établissement (CE, 15 mai 2013, Département de Paris, n° 348292, aux T. ; V. aussi : CE, 23 mai 2001, Département du Tarn, n° 206321). Vous procédez à une analyse *in concreto* de la situation, sans vous limiter à la qualification qu'un département a pu donner à la structure qu'il a autorisée. En particulier, la seule circonstance qu'une structure soit qualifiée d'« établissement » ne saurait suffire à exclure l'acquisition du domicile de secours, sauf à encourager des pratiques de « maquillage » par les départements. En sens inverse, la qualification de « service » par le département constitue un indice sérieux pour écarter la qualification d'établissement, mais ne vous affranchit pas d'un examen des caractéristiques du service autorisé et, en particulier, d'une éventuelle activité d'hébergement des bénéficiaires de l'aide sociale dont il serait chargé.

Pour caractériser le séjour en établissement, la CCAS s'est en l'espèce appuyée sur deux éléments :

- D'une part, elle a constaté que l'aide sociale départementale intervenait non seulement pour prendre en charge des dépenses incombant normalement à un SAMSAH, mais aussi pour des dépenses « *normalement afférentes au fonctionnement d'un établissement en internat* », à savoir des dépenses de veilleur de nuit et de financement de mobiliers.
- D'autre part, elle a relevé que les appartements occupés par les intéressés faisaient auparavant partie d'un « foyer-logement » autorisé par le département et que, quand bien même l'autorisation ne porterait plus formellement sur un tel établissement, les conditions de prise en charge n'ont pas été modifiées.

On comprend en creux de ces motifs que la CCAS a neutralisé le fait que l'hébergement de MM. L... et T... n'était pas directement assuré par un établissement autorisé. Il ressort en effet du dossier qui lui était soumis que les appartements occupés sont gérés par une structure distincte, le « foyer Manceau », dont il n'a été allégué par quiconque qu'il bénéficierait d'une autorisation au titre du CASF. Ce n'est d'ailleurs que *de facto*, et non *de jure*, que le foyer Manceau accueille des bénéficiaires du SAMSAH, certains d'entre eux étant par ailleurs logés en ville.

¹ CE, 25 mars 1998, Département de la Côte-d'Or, n° 179246, au Rec. ; pour la formulation de principe : CE, 10 novembre 1999, Département de Vaucluse, n° 181684, inédit ; pour la notion d'hébergement « direct » : CE, 23 mai 2001, Département du Tarn, n° 206321.

² (CE, 9 février 1996, Département de Saône-et-Loire, n°118817, aux T.). En l'espèce, est en cause le 7° de l'article L. 312-1 qui vise les établissements et services qui « *accueillent des personnes adultes handicapées* ».

³ CE, 14 juin 1999, Département de Seine-et-Marne, n° 196198, aux T.

En l'occurrence, seul le SAMSAH a été autorisé. Or si l'arrêté d'autorisation évoque tour à tour un « service » ou un « établissement », il n'habilite à aucun moment ce SAMSAH à héberger des personnes handicapées. Il est constant que ce service d'accompagnement, ne pourvoit ni à l'hôtellerie, ni à la restauration. C'est logique : il résulte de l'article D. 312-170 du code de l'action sociale et des familles que les SAMSAH sont des structures de prise en charge et d'accompagnement des personnes adultes handicapées qui délivrent leurs prestations au domicile de la personne, l'article D. 312-167 se référant à un accompagnement en « milieu ouvert ». Leur mission même, définie à l'article D. 312-162 (auquel renvoie l'article D. 312-166), est de favoriser l'autonomie des personnes et de leur faciliter l'accès à l'ensemble des services offerts par la collectivité, comme les services d'accompagnement à la vie sociale (SAVS) en cause dans l'affaire Département de Paris précitée. Le seul fait que le SAMSAH sarthois en cause assure certaines prestations qui s'apparentent à celles que peut offrir un établissement hébergeant des personnes handicapées – en l'occurrence l'emploi d'un veilleur de nuit et la fourniture de matériel adapté - ne suffit certainement pas à en faire un établissement d'hébergement.

La CCAS a donc commis une erreur de droit en déduisant l'existence d'un séjour en établissement des conditions particulières de prise en charge des intéressés par le SAMSAH, sans caractériser un hébergement des intéressés par ce dernier, et même en neutralisant le fait qu'ils étaient en réalité hébergés par un organisme tiers, dont il ne ressortait d'aucune pièce qu'il était autorisé comme établissement social ou médico-social⁴.

Réglant l'affaire au fond, vous constaterez que, ainsi qu'il a été dit, l'hébergement de MM. L... et T... est directement assuré par une personne qui ne gère pas un établissement autorisé au titre du CASF. Vous fixerez en conséquence leur domicile de secours dans la Sarthe, respectivement à compter du 1^{er} janvier 2009 et du 1^{er} juillet 2010, dates de début de prise en charge au titre de l'aide sociale. Précisons que cette fixation ne préjuge pas de la répartition des frais déjà engagés. Dans la mesure où le département de l'Orne n'a saisi le département de la Sarthe qu'au-delà du délai prévu par l'article L. 122-4 du CASF, délai qui n'est toutefois pas prescrit à peine de forclusion (CE, 11 juin 1990, Département de l'Essonne, n° 97507, au Rec.), il nous semble qu'il devra supporter les frais engagés jusqu'à ce qu'il ait saisi le département de la Sarthe, en novembre 2010.

Vous mettrez la somme de 3000 euros que le département de l'Orne réclame au titre des frais irrépétibles à la charge de son contradicteur, et rejetterez les conclusions présentées au même titre par ce dernier. **Tel est le sens de nos conclusions.**

⁴ Précisons, en écho au mémoire en défense, que si nous sommes sensibles à l'argument selon lequel cette position peut dissuader les départements de financer des structures intermédiaires entre le domicile *stricto sensu* et l'établissement, il nous semble que seul le législateur pourrait y remédier.