N° 419424

Département de la Haute-Garonne

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 10 mai 2019

Lecture du 29 mai 2019

CONCLUSIONS

M. Charles TOUBOUL, rapporteur public

L'incapacité d'une personne peut apparaître brutalement ou de manière progressive. Il faut généralement un certain temps pour qu'elle soit constatée et plus encore pour que des mesures propres à lui offrir une protection soient prises par le juge judiciaire. Dans la « période grise » d'altération des facultés de l'intéressé sans mesure de protection, c'est souvent l'entourage qui fait le nécessaire et pare au plus pressé, dans des conditions juridiques qui ne sont pas toujours très assurées. Tout le monde s'en accommode et, le plus souvent, il n'est nul besoin de tirer tout cela au clair.

Mais parfois, il le faut. Il en va ainsi dans le litige né de l'hébergement de Mme R... à l'EHPAD résidence Emeraude Anne Laffont à Colomiers. Entrée dans cet établissement le 21 mars 2013, ce n'est que le 16 décembre que sa demande de prise en charge par l'aide sociale a été présentée, et encore, grâce à l'entremise de la directrice de l'établissement, Mme A..., faute de proche à même d'engager les démarches nécessaires pour le compte de l'intéressée.

1. L'article L. 131-4 du code de l'action sociale et des familles permet une prise en charge rétroactive par l'aide sociale des frais d'hébergement à la date d'entrée dans l'établissement, sous la condition que la demande ait été formulée dans un certain délai, que l'article R. 131-2 du même code fixe à deux mois après cette entrée dans l'établissement, éventuellement prorogeable pour deux mois supplémentaires. Passé ce délai, il n'y a plus de rétroactivité possible et c'est même un léger différé qui s'impose : la prise en charge prenant effet le 1^{er} jour de la quinzaine suivant la date de présentation de la demande.

En application de ces dispositions, le département de la Haute-Garonne, saisi d'une demande présentée 9 mois après l'entrée dans l'établissement, a refusé toute prise en charge rétroactive de l'hébergement de Mme R.... La directrice de l'EHPAD a contesté cette décision devant la CDAS qui a rejeté sa demande en jugeant qu'elle n'avait pas qualité pour agir contre cette décision, solution directement contraire aux dispositions de l'article L. 134-4 du CASF conférant explicitement cette qualité à « *l'établissement ou [au] service qui fournit les prestations* ». En appel, la CCAS n'a pas commis la même erreur. Et non contente de regarder la demande de l'EHPAD comme recevable, elle l'a même accueillie aux termes d'un raisonnement très constructif.

Après avoir rappelé les textes conditionnant la rétroactivité de la prise en charge à une demande présentée dans les deux mois de l'entrée dans l'établissement, la CCAS a en effet jugé, nous la citons : « *qu'il appartient à l'autorité ayant le pouvoir d'admettre à l'aide sociale de se prononcer au vu de l'ensemble des circonstances de l'espèce et d'admettre, à titre exceptionnel et sous le contrôle du juge de l'aide sociale, dès l'entrée en établissement,*

un demandeur qui aurait fait sa demande au delà du délai de deux mois (...) lorsqu'[il] n'était pas, pour des raisons indépendantes de sa volonté, en état de faire lui-même cette demande et que celle-ci a été faite par un tiers, dans les meilleurs délais possibles ».

Cette approche compréhensive est contestée sur le terrain de l'erreur de droit par le département et on peut le comprendre. Les textes sont clairs et n'offrent aucune possibilité de faire rétroagir une demande d'aide sociale présentée au delà des délais prévus par les textes. Il est vrai que vous avez déjà réservé deux exceptions très prétorienne à ces délais, dans le cas d'une personne déjà prise en charge à l'aide sociale qui changeait d'établissement (7 janvier 2000, Département de l'Ardèche, n°199001 inédit) ou d'un renouvellement de prise en charge dans le même établissement (23 mars 2009, Union départementale des associations familiales de la Dordogne, n°303888 T.)¹. Mais il s'agissait dans l'un et l'autre cas d'éviter des ruptures de prise en charge, situation qui n'avait pas été envisagée par les textes, conçus pour la première admission à l'aide sociale.

Ici, c'est bien une première admission qui est en cause et l'état d'incapacité de la personne admise en établissement, élément sur lequel la CCAS s'est fondée pour construire sa dérogation prétorienne, n'a en réalité rien d'exceptionnel. Cette dérogation là, qui écarte purement et simplement le délai textuel, irait beaucoup plus loin que celle que vous vous êtes vous-mêmes autorisée. Et il nous semble qu'elle remettrait assez profondément en cause l'esprit du système voulu par le législateur et le pouvoir réglementaire. Le principe d'un délai suivant l'entrée dans l'établissement pour présenter une demande d'aide sociale rétroagissant à la date de cette entrée a été conçu pour laisser le temps à l'intéressé ou le cas échéant à des tiers, nous y reviendrons, d'engager les démarches nécessaires. Le législateur et le pouvoir réglementaire ont ainsi fait le choix, pour tous, d'une rétroactivité conditionnée à ce que la 1^{ère} demande de prise en charge soit faite dans un bref délai suivant l'entrée dans l'établissement. Nous ne pensons donc pas que vous puissiez approuver la construction de la CCAS qui fait litière de cette condition essentielle.

2. Cela ne signifie pas qu'il n'y avait rien à bâtir. Les juges d'appel ont entendu répondre à une véritable difficulté s'agissant des personnes dont les facultés mentales sont altérées et pour lesquelles aucune mesure de protection n'a été prise avant leur entrée en EHPAD. Dans ce type de cas, le délai de deux mois (ou même de quatre) prévu par le CASF pour présenter une demande d'aide sociale susceptible de rétroagir est généralement trop court² pour qu'une personne puisse être désignée par le juge des tutelles³. Exiger que la demande d'aide sociale soit prise à l'issue d'une telle démarche devant le juge judiciaire par la personne qu'il aura désignée à cette fin prive ainsi l'intéressé de toute chance d'obtenir une prise en charge par l'aide sociale des frais d'hébergement qu'il aura exposés entre son entrée dans l'établissement et la décision du juge, ce que ni le législateur ni le pouvoir réglementaire n'ont sans doute voulu ou même envisagé.

2.1 Nous croyons cependant possible de prévenir cet effet d'éviction sans renoncer à la rigueur du délai imposé par les textes. Il suffit pour cela d'admettre que la demande d'aide sociale puisse être valablement présentée par un tiers alors même qu'il n'aurait pas été désigné par le juge judiciaire. Plutôt que de jouer sur le respect du délai c'est donc sur la

¹ Solution qui a pu en inspirer d'autres : 29 juin 2016, Association tutélaire des majeurs protégés de Montbéliard, n°385639, T.

² En l'espèce, la directrice de l'établissement a engagé cette démarche trois semaines après formé la demande d'admission à l'aide sociale et il a fallu attendre 6 mois pour l'obtenir (demande du 6 février 2014, accordée le 24 août).

³ Ou d'une sauvegarde de justice ou même d'une simple habilitation du conjoint ou familiale. Et il n'est pas toujours possible d'envisager une sauvegarde de justice sur déclaration au Procureur par le médecin comme cela résulte des articles L. 3211-6 du code de la santé publique et 425 du code civil.

personne habilitée à faire la demande que nous vous invitons à agir, ce paramètre se présentant de manière beaucoup plus malléable au plan juridique.

En effet, les dispositions du **code de l'action sociale et des familles** ne précisent pas de qui doit émaner la demande de prise en charge par l'aide sociale. Les articles qui nous occupent sur l'aide à l'hébergement se bornent à exiger dans les deux mois des « *demandes tendant à obtenir le bénéfice de l'aide sociale* » expression générique qui ne préjuge pas de leur auteur. Et les autres articles du code ne définissent pas, sauf cas particulier, les personnes qui peuvent présenter une telle demande⁴. En outre, certaines ne semblent pas exclure l'intervention d'un tiers ou la représentation comme c'est le cas de l'article R. 131-1 sur les demandes d'audition dans le cadre de l'instruction des demandes. On peut également relever que les dispositions de l'article L. 134-4 du même code déjà mentionnées, relatives aux recours contre les décisions en matière d'admission, dressent une liste assez longue des personnes ayant qualité pour agir, qui incluent outre le bénéficiaire, les obligés alimentaires et comme on l'a déjà indiqué, l'établissement d'accueil et même le maire, le président du conseil départemental, le représentant de l'Etat dans le département et les organismes de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole intéressés ainsi que tout habitant ou contribuable de la commune ou du département ayant un intérêt direct à la réformation de la décision. Il n'y a donc pas à prendre ses distances avec l'économie générale des textes en matière d'aide sociale pour admettre le dépôt d'une demande d'aide par un tiers, fut-il le directeur de l'EHPAD hébergeant l'intéressé.

Mais cette solution apparaît également cohérente avec les dispositions du **code civil**, en particulier celles de ses articles 1301 et suivants (anciennement 1372 s.) énonçant que « *Celui qui, sans y être tenu, gère sciemment et utilement l'affaire d'autrui, à l'insu ou sans opposition du maître de cette affaire, est soumis, dans l'accomplissement des actes juridiques et matériels de sa gestion, à toutes les obligations d'un mandataire* ». C'est la gestion d'affaire. L'incapacité du maître de l'affaire, ici la personne hébergée, n'y fait pas obstacle⁵ et il est fréquent que ce mécanisme soit mis en œuvre avant une mesure de protection. Le fait que cette mesure puisse emporter un coût pour celui-ci ou ses héritiers -notamment en cas de récupération sur succession- ne doit pas non plus arrêter, la gestion d'affaire ayant aussi pour objet de faire supporter par le maître de l'affaire la charge des mesures prises à son profit⁶. De même, enfin, la circonstance que le « gérant de l'affaire » puisse avoir intérêt à engager cette démarche -ici, l'EHPAD, pour prévenir tout risque d'impayé-, ne doit pas non plus gêner, l'article 1301-4 du code évoquant désormais explicitement cette éventualité.

Il nous semble donc possible d'admettre qu'un tiers fasse la demande de prise en charge à l'aide sociale pour le compte d'une personne dont les facultés mentales sont altérées alors même que ce tiers n'a pas été désigné par le juge judiciaire à cette fin. Toutefois, comme il ne paraît très sain que cette situation perdure et afin d'éviter tout abus en matière d'aide sociale, où il peut y avoir la tentation de la part des établissements de prendre systématiquement les devants pour des personnes dont les capacités ne seraient que faiblement altérées ou pour celles dont les capacités le seraient davantage mais sans jamais

⁴ V. par exemple, en cas d'urgence, l'article L. 131-3 du CASF.

⁵ Comme cela ressort de la jurisprudence judiciaire : Cass. req., 26 oct. 1910 : S. 1912, 1, p. 337 citée par R. Bout, JurisClasseur Civil Fasc. 20 : « QUASI-CONTRATS . - Gestion d'affaires . - Effets ». De même, aujourd'hui les textes envisagent les conséquences de l'intervention d'une mesure de protection sur la gestion d'affaire (v. art. 436 sur la sauvegarde de justice) ce qui postule bien qu'elle puisse avoir été mise en œuvre dans un premier temps.

⁶ Et dès lors que l'intéressée était déjà hébergé par l'établissement, l'absence de demande d'aide sociale par le jeu de la gestion d'affaire ne pourrait que faire naître encore plus directement une dette à son endroit ou à l'endroit de ses obligés alimentaires ou héritiers qui seraient redevables non des prestations d'aide sociale assurées par le département mais des prestations assurées par l'EHPAD lui-même.

chercher à saisir le juge des tutelles, vous pourriez faire le choix de conditionner cette facilité à l'introduction d'une telle demande de protection (sur le fondement de l'article 430 du code civil), soit concomitamment à la demande d'aide sociale soit à bref délai après son introduction. Cette condition n'existe pas en droit commun de la gestion d'affaire mais elle peut se justifier dans le domaine particulier de l'aide sociale où la démarche du gérant d'affaire fera directement naître une charge financière pour la personne publique qu'est le département, sans nécessairement possibilité de récupération après le décès.

Si vous nous suivez pour bâtir ce raisonnement alternatif à celui de la CCAS, vous censurerez sa décision pour erreur de droit et pourrez régler au fond. En l'espèce, la directrice de l'EHPAD a présenté la demande pour le compte de l'intéressée et a parallèlement saisi le juge des tutelles à fin qu'il décide d'une mesure de protection de sorte que sa démarche aurait pu être acceptable y compris dans la version la plus exigeante de la construction que nous vous avons proposée.

Mais tout cela s'est fait neuf mois après l'entrée dans l'établissement, soit très au delà des délais prescrits par le CASF pour une prise en charge rétroactive. La démarche de la directrice de l'établissement n'aura pas été vaine puisqu'elle aura permis à la personne hébergée de ne pas supporter plus longtemps le coût de son hébergement sur ses propres deniers - et peut-être dans le même temps, à l'établissement de ne pas supporter un éventuel impayé - mais elle était trop tardive pour faire remonter la prise en charge par l'aide sociale à la date d'entrée dans l'établissement.

Vous rejetterez donc l'appel de l'EHPAD requérant tendant à ce que le département accorde l'aide pour les neuf mois de la période intercalaire, ainsi que ses conclusions tendant à ce que les frais d'hébergement soient mis à la charge du mandataire judiciaire à la protection des majeurs finalement désigné en qualité de tuteur aux biens de l'intéressée mais qui s'est montré semble-t-il peu diligent, cette demande ne ressortissant pas à la compétence de votre ordre de juridiction.

PCMNC à l'annulation de l'article 2 de la décision de la CCAS et au rejet de la requête présentée devant celle-ci par l'établissement.