

N° 425065

M. J...

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 25 mai 2020

Lecture du 10 juin 2020

CONCLUSIONS

M. Vincent VILLETTE, rapporteur public

Le rôle joué par les proches aidants a été, au cours des dernières décennies, davantage mis en avant **à la faveur de deux évolutions sociales**. D'une part, alors que cette aide a longtemps été invisibilisée au motif qu'elle faisait partie « *des rôles féminins* »¹ jugés naturels, la participation croissante des femmes au marché du travail² a progressivement révélé le poids de cet engagement. D'autre part, l'allongement de la durée de vie – y compris pour les personnes malades ou en situation de handicap – a accru le nombre de personnes fragiles ayant besoin d'un accompagnement. C'est ainsi qu'aujourd'hui, la France compterait près de 11 millions d'aidants, 40 % d'entre eux exerçant par ailleurs une activité professionnelle³. En réaction, les pouvoirs publics ont progressivement inscrit ce phénomène social dans les politiques publiques⁴. **L'une des mesures prises dans ce cadre a consisté à encourager les aidants familiaux à s'octroyer du répit en plaçant, temporairement, le proche handicapé avec lequel ils cohabitent dans une structure adaptée.** Compte tenu des autres charges inhérentes au handicap, le recours effectif à un tel dispositif suppose toutefois qu'il s'avère accessible financièrement. L'affaire qui vient d'être appelée va vous confronter à cette question, en vous permettant de préciser la contribution dont doit s'acquitter l'intéressé lorsqu'il se retrouve, ainsi, placé à titre temporaire.

Le litige concerne M. Olivier J..., âgé de 45 ans, lourdement handicapé et placé sous la tutelle de son père, M. Christian J.... La commission départementale des droits et de l'autonomie des personnes handicapées de l'Allier a accordé à M. Olivier J... le bénéfice d'un accueil temporaire en foyer dans la limite de 90 jours par an⁵. Sur cette base, l'intéressé a été admis pour trois mois dans un foyer de vie situé au Vernet, qui lui a facturé l'hébergement sur la

¹ *Libres propos – Les proches aidants en France : de l'invisibilité à l'inscription dans les politiques publiques*, F. Leduc, Gérontologie et société, 2010/1 (vol. 42 / n° 161)

² L'écart de taux d'activité entre les hommes et les femmes étant passé de 30 points à 1975 à 8 points en 2015 (http://www.hcfea.fr/IMG/pdf/Rapport_transversal_adopte_le_12_decembre_2017_6_janv.pdf)

³ *Le moindre grain de sel, et c'est la pagaïlle : retour sur la condition des proches aidants*, A. Campéon et al., Gérontologie et société, 2020/1 (vol. 42 / n° 161)

⁴ La loi du 28 décembre 2015 allant même jusqu'à consacrer un chapitre entier au soutien et à la valorisation des proches aidants

⁵ Conformément à ce que prévoit l'article D. 312-10 du CASF

base d'un tarif de journée fixé à environ 120 euros. Le point de crispation est né, en aval, **lorsque le département, par un arrêté du 24 septembre 2015, a refusé de prendre en charge ces frais.** Le père tuteur a alors saisi sans succès la commission départementale puis la commission centrale d'aide sociale⁶, et il se tourne désormais vers vous en cassation.

Pour rejeter son recours, la CCAS s'est situé dans un **référentiel d'aide sociale classique**. Elle est ainsi partie de l'idée, conformément à l'article L. 344-5 du CASF, que la prise en charge au titre de l'aide sociale des frais d'hébergement et d'entretien des personnes handicapées dans un tel établissement⁷ était subsidiaire, et la commission a alors cherché à déterminer **si les ressources de l'intéressé lui permettaient de faire face aux frais d'hébergement dans cette structure temporaire**⁸. Pour ce faire, elle a multiplié le prix de journée facturé par l'établissement par le nombre de jours. Pour fonder son rejet, elle a estimé que le total d'environ 11 000 euros restait inférieur aux ressources annuelles de M. J..., qui s'élevaient à près de 13 000 euros.

Une telle mise en balance entre des frais trimestriels et des ressources annuelles – dont le périmètre exact prête d'ailleurs à discussion – n'est pas sans nous laisser sceptique. Mais, surtout, un tel raisonnement fait abstraction de ce que **l'accueil temporaire des personnes handicapées fait aussi l'objet de dispositions spécifiques**. En effet, comme nous l'indiquions en introduction, le souci « d'aider les aidants » a conduit le législateur, dès la loi du 2 janvier 2002⁹, à préciser que les établissements et services sociaux ou médico-sociaux assurent « *un accueil à titre permanent ou temporaire* » (art. L. 312-1 du CASF), en renvoyant à un décret en Conseil d'Etat le soin de définir « *les conditions dans lesquelles les personnes accueillies temporairement peuvent être dispensées d'acquitter tout ou partie des frais afférents à leur prise en charge* » (art. L. 314-8 du CASF). La lecture des travaux préparatoires révèlent très clairement que cette habilitation législative visait « *à répondre à une revendication ancienne des familles de personnes handicapées prises en charge à domicile et qui souhaitent pouvoir accéder à des placements en institution de courte durée (...) sans pour autant acquitter des prix de journées comparativement très lourds* »¹⁰. Le pouvoir réglementaire a mis plus de 3 ans à concrétiser cette intention du législateur sous la forme de l'article R. 314-194 du CASF introduit par le décret du 7 septembre 2005¹¹. Deux de ses caractéristiques sont ici à souligner. D'une part, le décret prévoit un **financement global annuel** (par dotation ou forfait) pour l'accueil temporaire plutôt qu'un prix de journée. Ce choix vise à « éviter des résultats d'exploitation trop dépendant du taux d'occupation »¹², ce qui aurait incité les établissements à transformer en places occupées en permanence des places

⁶ Décision n° 160578 du 04-07-2018

⁷ C'est-à-dire un établissement relevant du 7° du I de l'article L. 312-1 du CASF

⁸ V. pour une telle logique : CE, 27-04-2001, *Département de l'Yonne*, n° 213345, A.

⁹ N° 2002-2 rénovant l'action sociale et médico-sociale

¹⁰ Rapport de Paul Blanc, au nom de la commission des affaires sociales du Sénat

¹¹ Décret n° 2005-1135 du 7 septembre 2005 portant codification de certaines dispositions relatives à l'action sociale et médico-sociale et modifiant le code de l'action sociale et des familles (deuxième partie : dispositions réglementaires)

¹² Pour reprendre les termes de l'exposé des motifs :

<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/134000795.pdf>

d'accueil temporaire, alors même que ces dernières sont déjà rares (malgré une augmentation significative, elles ne représentent aujourd'hui que 5 500 places, soit environ 2 % de l'offre totale¹³). D'autre part, ce texte prévoit que les participations des bénéficiaires de l'accueil temporaire dans les établissements **ne peuvent excéder le montant du forfait journalier hospitalier** pour un accueil avec hébergement. Ainsi que le précisait l'exposé des motifs, la fixation d'un tel tarif procédait alors d'une double logique. Premièrement, l'idée était de retenir une contribution d'un **montant faible** pour permettre aux personnes concernées de garder les ressources nécessaires à la poursuite de leur projet de vie à domicile¹⁴. Dans cette optique, il était même envisagé que les départements puissent encore abaisser le niveau de cette contribution, ce qui est d'ailleurs le cas dans certains territoires¹⁵. Deuxièmement, ce choix marquait un alignement sur la participation exigée des usagers des maisons d'accueil spécialisées financées par l'assurance-maladie et destinées à accueillir les handicapés dans les états les plus graves (art. L. 344-1 CASF et L. 174-4 du CSS).

Ainsi que le soutient le pourvoi, il est donc clair – à la lumière de ces développements – que **le raisonnement de la commission est erroné**, quelle que soit la lecture que vous en retenez. Soit, et c'est la lecture la plus naturelle, vous estimez que la CCAS a omis de tenir compte de ces dispositions spécifiques, alors même que celles-ci étaient invoquées par M. J..., et l'erreur de droit s'avère patente. Soit vous estimez que la CCAS considérait qu'en réalité, ce plafonnement avait vocation à s'appliquer uniquement pour déterminer le montant de la contribution due par les bénéficiaires de l'aide sociale en application de l'article R. 344-29 du CASF. Une telle lecture expliquerait certes son silence¹⁶, dès lors que la commission s'est arrêtée plus en amont, en jugeant que M. J... ne relevait pas de l'aide sociale. Pour autant, elle nous semblerait tout aussi critiquable dans la mesure où rien ne permet de déduire des dispositions spécifiques déjà évoquées une intention de rétrécir le champ des personnes concernées aux seuls bénéficiaires de l'aide sociale.

La cassation étant acquise, **il faut admettre que la commission a été induite en erreur par la configuration singulière du litige**. D'une part, l'établissement n'aurait pas dû facturer un prix supérieur au forfait journalier, que la prise en charge à l'aide sociale ait été accordée ou non. D'autre part, l'arrêté se présentait comme un refus d'admission à l'aide sociale « classique » alors que c'était la fixation du montant des frais d'hébergement devant rester à la charge de M. J...¹⁷ qui était ici en cause.

¹³ https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_final_dgcs.pdf

¹⁴ V. sur ce point la circulaire n° DGAS/SD3C/2005/224 du 12 mai 2005 relative à l'accueil temporaire des personnes handicapées <http://www.cra-rhone-alpes.org/IMG/pdf/Circ-2005-05-accueil-temp.pdf>

¹⁵ Par exemple dans le Rhône ou désormais, de la [métropole de Lyon](#)

¹⁶ Précisons toutefois qu'à notre connaissance, la commission n'avait jamais eu à manier ces dispositions spécifiques, de sorte que la reconstitution de son raisonnement est hypothétique

¹⁷ Une telle question se situe d'ailleurs aux marges de la compétence de cette juridiction spécialisée, laquelle consiste en principe, comme son nom l'indique, à fixer le montant du concours des collectivités publiques en vue de l'hébergement pris en charge au titre de l'aide sociale (CE, 1SS, 11-10-2006, *Mme Catteau épouse Boine*, n° 281110, B)

A cet égard, pour éclairer les départements, vous pourriez apporter quelques précisions quant à la manière d'articuler ces deux corpus lorsqu'il s'agit de fixer la participation de l'intéressé. En toute rigueur, il conviendrait d'abord de déterminer la contribution théorique de la personne handicapée dans le cadre de son accueil temporaire, puis de l'écrêter si celle-ci s'avère supérieure au niveau du forfait journalier hospitalier. Mais ce raisonnement, pour logique qu'il soit, se heurte en pratique au fait que le financement globalisé de l'accueil temporaire se prête assez mal au calcul individualisé des frais engagés pour assurer l'hébergement et l'entretien de l'intéressé¹⁸. Et, surtout, ce raisonnement constitue à nos yeux un détour inutile dès lors que le forfait journalier hospitalier, quoique d'un montant six fois plus élevé qu'à sa création en 1983¹⁹, reste conçu comme une **participation minimale**, une sorte de reste à charge résiduel (il s'élevait ainsi à 18 puis 20 euros au titre de la période litigieuse, à comparer à un prix de journée de l'ordre de 120 euros).

Dans ces conditions, il est évident que le coût effectif de l'accueil par la structure – à supposer même qu'il puisse être déterminé avec précision – sera toujours supérieur à ce forfait. Aussi pour fixer la participation de l'intéressé, plutôt que de procéder en deux étapes, il suffit de rechercher s'il est éligible à l'aide sociale à l'hébergement, c'est-à-dire si ses ressources, **calculées au prorata de la période considérée**, lui permettent d'acquitter cette contribution tout en lui laissant les ressources minimales fixées en application du 1° de l'article L. 344-5 de ce code. En cas de réponse positive (ce qui sera l'hypothèse la plus fréquente compte tenu de la durée nécessairement brève des séjours et du montant modeste du forfait), alors l'intéressé devra s'en acquitter. En cas de réponse négative, alors le département doit admettre l'intéressé à l'aide sociale et prendre en charge ce forfait journalier pour la partie qui ne peut être prise en charge par l'intéressé eu égard à ses facultés contributives. Une telle logique, plus simple et plus opératoire, nous semblerait donner toute sa portée à la volonté du législateur, matérialisée par le pouvoir réglementaire, **qui consiste à faire du forfait journalier un plafond indépassable**. En l'espèce, et même si les pièces du dossier ne vous mettent pas en mesure de le juger vous-mêmes sur l'ensemble de la période, tout laisse à penser que la contribution de M. J... se situera ainsi au niveau du forfait journalier hospitalier, les ressources de l'intéressé étant suffisantes et le département n'ayant pas adopté de dispositions plus favorables dans son règlement d'aide sociale²⁰.

PCMNC :

- **A l'annulation de la décision de la CCAS du 4 juillet 2018 ;**
- **Au renvoi de l'affaire devant la cour administrative d'appel de Paris ;**

¹⁸ Pour le cas commun, v. le VIII de l'art. 314-105 du CASF

¹⁹ V. sur ce point les conclusions de R. Decout-Paolini sur CE, 17-06-2019, *FNATH et UNAASS*, n° 418512, B

²⁰ Précisons en revanche – même si cela ne relève pas du présent litige – que le département n'a pas, à nos yeux, à s'acquitter auprès de l'établissement de la différence entre le prix de journée et le forfait. En effet, comme indiqué précédemment, la rémunération de l'accueil temporaire se fait de façon globale, de sorte que nous ne parvenons pas à nous expliquer la cohérence d'un tel flux financier supplémentaire du département vers le foyer.

- **Au versement par le département de l'Allier d'une somme de 3 000 euros à M. J... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.**