

N° 433191
Mme Aït O...

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 21 juin 2021
Lecture du 7 juillet 2021

CONCLUSIONS

M. Vincent VILLETTE, rapporteur public

« Le système global de prestations dans le champ du handicap (...) est marqué **d'une complexité probablement sans égal dans l'univers administratif français**. Les délais divergent, les acronymes pullulent, les dispositifs s'empilent plus qu'ils ne se complètent réellement [et] les financeurs se multiplient »¹. Ce sombre bilan était dressé en 2018 dans un rapport commis par Adrien Taquet, alors député, et par un membre du CESE. Les auteurs insistaient sur les effets pervers d'une telle situation, en soulignant que cette complexité générât des différences de traitement entre les territoires et multipliait les situations de non-recours aux droits. Cherchant à en identifier les causes, ils relevaient quatre facteurs principaux : la sédimentation progressive des dispositifs sans remise en cohérence, la décentralisation de la mise en œuvre de cette politique, la multiplicité des financeurs et, enfin, le caractère intrinsèquement transversal de la politique du handicap, davantage susceptible de se heurter aux silos administratifs. L'affaire appelée constitue une illustration saisissante de ce constat, puisqu'elle va vous conduire à préciser **si les dédommagements perçus par un parent en tant qu'aidant familial de son enfant handicapé doivent être regardés comme des ressources pour la détermination des droits de leur foyer au RSA**. Résoudre clairement cette question permettra de trancher un désaccord persistant² entre les associations de défense des personnes handicapées et les administrations concernées, de sorte qu'à n'en pas douter, la décision que vous rendrez sera scrutée avec attention.

Avant d'en venir à cette question et aux faits de l'espèce, il nous faut d'abord vous présenter les **deux prestations** qui seront ici en cause.

La première prestation à évoquer est l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH)³. Celle-ci a succédé en 2006⁴ à l'ancienne allocation d'éducation spéciale (AES) et

¹ *Plus simple la vie : 113 propositions pour améliorer le quotidien des personnes en situation de handicap*, A. Taquet et JF Serres, mai 2018

² <https://www.faire-face.fr/2019/04/23/rsa-pch-enfant-caf-opposent-au-droit/>

³ V. L'AAEH, P. Berthet, AJ Famille 2012.201

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.

elle présente trois caractéristiques. Premièrement, il s'agit d'une prestation familiale en espèces, financée par la sécurité sociale, destinée à compenser la spécificité des frais d'éducation et de soins pour les enfants handicapés âgés de moins de 20 ans. Deuxièmement, il s'agit d'une prestation forfaitaire, qui n'est pas modulée en fonction des ressources des familles, ce qui permet – au moins en théorie – une plus grande facilité de gestion. Troisièmement, il s'agit d'une prestation composite : elle comprend une allocation de base, de l'ordre de 130 euros, et un complément d'allocation dans les cas où l'enfant est atteint d'un handicap « dont la nature ou la gravité exige des dépenses particulièrement coûteuses ou nécessite le recours fréquent à l'aide d'une tierce personne »⁵. Le montant de ce complément d'allocation est variable selon le niveau de handicap de l'enfant, suivant un barème qui comprend 6 catégories ; le montant mensuel total versé peut ainsi varier de 230 à 1250 euros.

La seconde allocation est la prestation de compensation du handicap (PCH), créée en 2005⁶. La PCH correspond à une aide composite servie par le département, versée en nature ou en espèces, et qui repose sur une logique de compensation plus personnalisée, puisqu'il s'agit d'aider les intéressés à supporter divers besoins précisément identifiés⁷. En particulier, la PCH dans sa composante « aide humaine » vise à rémunérer ceux qui assistent la personne handicapée, qu'il s'agisse de tiers ou d'aidants familiaux⁸. La PCH est également ouverte aux handicapés de moins de 20 ans. Toutefois, le bénéfice de cette prestation n'est, en principe⁹, pas cumulable avec le complément d'AEEH, de sorte que les intéressés ont à arbitrer entre deux possibilités¹⁰. Ainsi, lorsque l'enfant peut prétendre à un complément d'AEEH, les parents peuvent choisir de bénéficier soit de ce complément, soit de la PCH. Les différents rapports écrits sur ce sujet révèlent que ce droit d'option est « *plus formel que réel* »¹¹ dans la mesure où les familles ne sont pas véritablement mises à même de faire le choix le plus favorable à leurs intérêts. En pratique, le cumul « allocation de base de l'AEEH + PCH » se retrouve ainsi réservé aux seules familles « dont les dépenses sont d'une importance telle qu'elles ne peuvent être entièrement couvertes par des compléments d'AEEH »¹². C'est ce ciblage¹³, sinon en droit du moins en fait, qui explique que la PCH enfants concerne

⁴ Art. 68 de la loi n° 2005-102 du 11-02-2005.

⁵ Art. L. 541-1 du CSS

⁶ Par loi n° 2005-102 du 11-02-2005, en remplacement de l'allocation compensatrice à tierce personne elle-même instituée par la loi du 30 juin 1975

⁷ V. L. 245-3 du CASF

⁸ Notion définie à l'art. 245-7 du CASF

⁹ Tout bénéficiaire de l'AEEH éligible à la PCH peut accéder à la PCH pour l'aménagement du logement et du véhicule (2° du III de l'art. L. 245-1 du CASF, qui renvoie au 3° de l'art. L. 245-3 du CASF)

¹⁰ V. Art. 94 de la LFSS n° 2007-1786 pour 2008 et art. L. 245-1 du CASF

¹¹ V. Rapport *Plus simple la vie : 113 propositions pour améliorer le quotidien des personnes en situation de handicap* (précité)

¹² *Evaluation de l'AEEH*, rapport de l'Igas, juillet 2016, p. 27

¹³ Du reste assez fidèle à l'ambition des auteurs de ce droit d'option : l'exposé des motifs de l'article 94 déjà évoqué précisait ainsi que « la mesure proposée permettra d'améliorer immédiatement la situation des familles d'enfants lourdement handicapés obligées de recourir, compte tenu de l'ampleur de leurs besoins, à des aides humaines rémunérées »

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.

seulement 21 000 personnes alors que le complément de l'AEEH est lui versé à plus de 100 000 enfants¹⁴.

En l'espèce, la CAF de l'Hérault a décidé de récupérer à l'encontre de Mme Aït O... un indu de RSA de l'ordre de 11 000 euros au motif qu'elle n'avait **pas déclaré les dédommagements perçus grâce à la PCH enfant en tant qu'aidant familial de l'un de ses fils**, Rayan, lequel souffre d'un taux d'incapacité supérieur à 80 %. Après un recours gracieux infructueux, Mme O... a saisi le tribunal administratif de Montpellier, qui a rejeté ses demandes tendant à l'annulation de la décision de récupération de cet indu et des retenues sur prestations subséquentes. Elle vous saisit désormais d'un pourvoi, au soutien duquel sont soulevés deux moyens.

Le moyen délicat consiste à reprocher au tribunal d'avoir commis une erreur de droit **en estimant que les sommes ainsi perçues par un aidant familial au titre de la PCH enfant devaient être prises en compte dans les ressources du foyer pour le calcul du RSA**.

L'examen de ce moyen suppose désormais d'exposer le cadre juridique relatif à la prise en compte **de ces prestations sociales pour le calcul des droits au RSA**.

Sur cette question, la loi est assez peu prescriptive puisque, tout en prévoyant que l'ensemble des ressources du foyer est pris en compte pour le calcul du RSA, elle renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de définir « *les prestations et aides sociales qui ne sont pas incluses dans [ce] calcul à raison de leur finalité sociale particulière* »¹⁵. Sur cette base, **l'article R. 262-11 est venu préciser les prestations et aides exclues** ; en particulier, son 6° précise qu'il n'est pas tenu compte « *de l'AEEH et de ses compléments (...) ainsi que de la [PCH enfant]* » tandis que son 9° dispose qu'est exclue des ressources la PCH lorsqu'elle « *sert à rémunérer un tiers ne faisant pas partie du foyer du bénéficiaire du RSA* ». **Le cœur du litige est de déterminer comment interpréter la combinaison de ces items**. Vous ne serez guère surpris d'apprendre que, sur cette question, les parties ont des vues opposées.

Le pourvoi se fonde sur une **lecture littérale du 6°**, duquel il déduit que la PCH enfant est exclue des ressources à prendre en compte, ce quelle que soit l'utilisation qui est faite par le foyer de cette prestation, c'est-à-dire indépendamment du point de savoir si les sommes versées sont utilisées pour rémunérer une aide extérieure ou, au contraire, si elles restent dans le foyer pour compenser le rôle joué par un aidant familial.

La défense se prévaut au contraire d'une **lecture combinée du 6° et du 9°** qui la conduit à donner en quelque sorte un caractère biface à la PCH. En tant qu'elle est une prestation versée

¹⁴ Améliorer et simplifier la compensation du handicap pour les enfants – Clarifier l'articulation entre l'AEEH et la PCH, rapport de l'Igas, juin 2019, p. 21

¹⁵ Art. L. 262-3 du CASF

à l'enfant, le département admet sans peine qu'elle n'a pas vocation à être prise en compte au titre des ressources. En revanche, en tant qu'elle sert ensuite à rémunérer une aide humaine, l'administration s'appuie alors sur le 9° pour faire valoir que les sommes correspondantes ne restent exclues des ressources que dans les cas où ces sommes **sortent effectivement du foyer**, c'est-à-dire lorsqu'elles servent à rémunérer un tiers. Dans le cas contraire, à ses yeux, le dédommagement perçu par l'aidant familial constitue bel et bien une ressource à prendre en compte, conformément à la logique de subsidiarité qui prévaut en RSA.

Force est d'admettre, à la lecture des textes, **que les deux lectures sont envisageables et qu'aucune ne s'impose avec la force de l'évidence**. A la réflexion, nous sommes cependant convaincu qu'il vous faut privilégier l'interprétation du pourvoi – pour trois motifs.

Premièrement, **cette lecture nous semble la plus fidèle à l'économie de l'article**. A nos yeux, ces deux items ont vocation à être lus de façon étanche dès lors qu'ils renvoient à deux réalités distinctes. En effet, là où le 9° traite de la PCH dans sa généralité, le 6° concerne uniquement la situation de l'enfant handicapé, ce qui renvoie au cas où la PCH est versée en complément de l'AEEH. Dans ces conditions, dans le silence des textes¹⁶, nous avons du mal à estimer que la condition prévue dans le cas général aurait forcément vocation à s'appliquer au cas spécial des prestations versées à l'enfant handicapé. Au soutien de cette lecture, nous ajouterons deux éléments confortatifs. D'une part, un précédent de votre première chambre jugeant-seule du 10 février 2017¹⁷ s'est déjà orienté dans le sens d'une lecture autonome de ces deux items. D'autre part, il nous semble que le double standard en résultant peut trouver une explication plausible – à tout le moins rationnelle – dans le souci du pouvoir réglementaire de faire preuve d'une attention particulière à l'égard des parents d'enfants handicapés.

Deuxièmement, **il nous semble que la solution défendue par le département serait inopportune**. En effet, elle conduirait à accroître les conséquences attachées à l'exercice du droit d'option déjà évoqué, puisque l'AEEH et son complément n'ont jamais à être intégrés dans les ressources du foyer au titre du RSA alors que les sommes perçues au titre de la PCH en tant qu'aidant familial devraient, elles, être prises en compte¹⁸. Sans même évoquer le fait qu'il complexifierait encore l'exercice d'un droit d'option déjà peu effectif, un tel hiatus serait d'autant plus malvenu qu'il risquerait de pénaliser les familles des enfants les plus lourdement handicapés dans la mesure où, nous vous l'avons dit, ce sont elles qui optent en pratique pour la combinaison « AEEH socle + PCH ».

¹⁶ V. *a contrario*, s'agissant de la prime d'activité, l'article R. 844-1 qui regardait comme des revenus professionnels « les sommes perçues au titre du dédommagement par l'aidant familial (...) » jusqu'à l'intervention du décret n° 2020-1343 du 04-11-2020

¹⁷ CE, 1CJS, 10-02-2017, *Département de la Seine-Maritime*, n° 395536, C

¹⁸ V. en ce sens la contribution du CNCPH à la mission de simplification administrative au bénéfice des personnes en situation de handicap et de leurs proches (15-03-2018, p. 35) et, en écho, la Question écrite n° 10280 du sénateur P. Mouiller

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.

Troisièmement, **cette solution nous paraît d'autant plus cohérente qu'elle ressort nettement des textes désormais applicables.** Le décret¹⁹ du 4 novembre 2020 est en effet venu prévoir, dans un nouveau point 26°, que « *les sommes perçues au titre du dédommagement par l'aidant familial* » seraient exclues des ressources pour le calcul du RSA. Certes nous convenons que, de prime abord, cette modification peut sembler être à double tranchant, dans la mesure où il pourrait être soutenu qu'elle révèle *a contrario* que, dans l'état du droit antérieur, ces sommes devaient être prises en compte. Mais il nous semble qu'une telle **lecture rétrospective serait excessive**, dans la mesure où la modification apportée en 2020 a une portée bien plus large puisqu'elle concerne aussi tous les aidants familiaux, y compris ceux extérieurs au foyer, et tous les dédommagements, y compris ceux perçus au titre de la PCH adulte qui jusqu'alors étaient explicitement inclus dans le calcul des ressources²⁰. Aussi, faute de pouvoir inférer de ce nouvel état du droit une interprétation indiscutable des textes antérieurs, nous pensons pour notre part que cette modification explicite est révélatrice de ce que l'approche biface défendue par le département a été écartée comme trop subtile et, somme toute, comme assez injuste pour les personnes concernées. Nous relèverons en ce sens que cette approche est désormais²¹ aussi celle qui prévaut aussi en matière fiscale puisque, depuis 2019²², le législateur a prévu que les sommes perçues par l'aidant familial ne seraient plus imposables. Ces différentes circonstances nous confortent dans l'idée que vous avez tout intérêt à confirmer la lecture proposée par le pourvoi, qui a donc pour elle le sens de l'histoire et qui permettra, en outre, d'éviter les à-coups dans l'application d'un corpus normatif déjà suffisamment abscons.

Si vous nous suivez, vous devrez donc censurer **l'erreur de droit commise par le tribunal** lorsqu'il a pris en compte les sommes perçues par Mme O... au titre de la PCH en tant qu'aidant familial de son fils, alors qu'il ressortait des pièces de son dossier que cette prestation venait en complément de l'AEEH²³.

PCMNC :

- **A l'annulation du jugement du tribunal administratif de Montpellier ;**
- **Au renvoi de l'affaire devant ce tribunal ;**
- **A ce que le département de l'Hérault verse une somme de 1 500 euros à l'avocat de la requérante au titre des articles L. 761-1 du CJA et 37 de la loi du 10 juillet 1991.**

¹⁹ N° 2020-1343

²⁰ C'est ce qui explique le sens de l'avis du CNEN (délibération n° 20-06-25-02268) dont se prévaut la défense

²¹ V. sous l'empire du droit antérieur (imposition en tant que BNC pour l'aidant familial) : CE, 24-10-2018, *Association Tous pour l'inclusion et autre*, n° 41929, B

²² Art. 14 de la LFSS n° 2019-1446 pour 2020

²³ Si vous ne nous suiviez pas, l'autre moyen ne saurait vous retenir. En effet, la simple mention de ce que le rapporteur public a été dispensé de prononcer des conclusions suffit à assurer, sur ce point, la régularité du jugement (V. sur l'irrégularité du jugement en l'absence de mention de dispense des conclusions : CE, 26-04-2017, *Département de la Seine-Saint-Denis*, n° 398142, C) alors même que ses mentions ne préciseraient pas explicitement qu'une telle dispense se justifie eu égard à la nature des questions posées.

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.