

N° 468567

Association Handi-social et Mme M...

1<sup>ère</sup> et 4<sup>ème</sup> chambres réunies

Séance du 11 janvier 2023

Lecture du 20 janvier 2023

## CONCLUSIONS

### M. Arnaud SKZRYERBAK, Rapporteur public

L'article L. 146-5 du code de l'action sociale et des familles confie à chaque maison départementale des personnes handicapées le soin de gérer 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, après déduction de la prestation de compensation. Le deuxième alinéa de l'article dispose que « *Dans la limite des financements du fonds départemental de compensation, les frais de compensation ne peuvent excéder 10 % des ressources personnelles nettes d'impôts des personnes handicapées [...] dans des conditions définies par décret* ». Cette disposition est déroutante car elle semble à la fois affirmer un droit des personnes handicapées au plafonnement de leur reste à charge et conditionner ce droit à la disponibilité des crédits budgétaires du fonds. La perplexité s'accroît avec le troisième alinéa de l'article L. 146-5, qui énumère les personnes morales qui peuvent participer au financement du fonds, sans qu'aucune d'entre elles n'ait d'obligation à cet égard, si bien que le droit au plafonnement peut ne pas être financé du tout.

Un peu d'archéologie juridique est nécessaire pour comprendre, sinon le sens de cet article L. 146-5, du moins les intentions qui ont guidé son adoption. C'est la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées qui a créé la prestation de compensation du handicap. Cette prestation est affectée à la couverture des charges liées à un besoin d'aides humaines, techniques, animalières ou à l'aménagement du logement ou du véhicule. Elle assure la mise en œuvre d'un droit à compensation que le législateur a voulu universel. Ainsi, de manière originale pour une prestation d'aide sociale, la PCH n'est pas placée sous condition de ressources. En revanche, il est tenu compte des ressources pour le calcul du montant de la prestation. Cette encoche à l'universalité a été âprement débattue lors de la discussion parlementaire sur la loi du 11 février 2005. Le texte d'origine prévoyait, cela figure aujourd'hui à l'article L. 245-6 du code de l'action sociale et des familles, que la prestation de compensation est accordée sur la base de tarifs et de montants fixés par arrêté, par nature 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.*

dépense, dans la limite de taux de prise en charge qui peuvent varier selon les ressources du bénéficiaire. Mais les parlementaires ont souhaité encadrer plus étroitement la prise en compte des ressources. Ils ont d'abord dressé une liste des ressources dont il n'est pas tenu compte pour la détermination du taux de prise en charge, au premier rang desquelles les revenus d'activité de l'intéressé et ceux de son conjoint. Surtout, ils ont voulu limiter la part des frais de compensation restant à la charge de la personne handicapée en proportion de ses revenus. C'est l'origine de ce plafond de 10 % qui a donc été pensé, de prime abord, comme une règle de calcul de la prestation de compensation du handicap.

En parallèle cheminait la disposition qui allait devenir l'article L. 146-5. Elle visait à généraliser, sous la forme de fonds gérés par les MDPH, les dispositifs qui existaient dans certains départements et qui associaient tous les financeurs d'aides extra-légales destinées aux personnes handicapées, communes, organismes de sécurité sociale, organismes de logement social pour n'en citer qu'une partie, leur rapprochement devant permettre qu'ils se prononcent de manière coordonnée sur chaque dossier. Les frais de compensation du handicap devaient donc être couverts d'abord par la prestation de compensation du handicap, au titre de l'aide sociale légale, avec un reste à charge maximal de 10 % des ressources de l'intéressé et, pour le surplus, par les fonds départementaux de compensation, au titre de l'aide sociale facultative.

L'ambiguïté est venue d'un amendement qui a fait des fonds départementaux de compensation le moyen d'assurer que le reste à charge des personnes handicapées ne dépasse pas le plafond de 10 % fixé par le législateur. Cet amendement déposé en seconde lecture devant la seconde assemblée saisie a été peu débattu. C'est en cet état que la loi a été adoptée.

Elle renvoyait à un décret d'application que le Gouvernement n'a pas pris. Ce dernier s'est contenté d'une circulaire<sup>1</sup> qui présente le plafonnement du reste à charge comme une simple priorité d'intervention des fonds départementaux de compensation. Lorsque l'Etat a cessé de contribuer à ces fonds au motif qu'ils disposaient à ses yeux de réserves suffisantes, vous avez jugé, dans une décision Maison départementale des personnes handicapées de Côte d'Or de 2013<sup>2</sup>, que si, en tant que membre de droit des MDPH, il avait une obligation financière s'agissant de leurs frais de fonctionnement, il n'était en revanche pas tenu de participer aux fonds départementaux de compensation. Et votre décision relève que ces fonds sont destinés à servir aux personnes handicapées des prestations facultatives.

Vous vous êtes penchés une nouvelle fois sur les fonds départementaux de compensation du handicap lorsque des requérants ont attaqué le refus du Premier ministre de

---

<sup>1</sup> Circulaire du ministre délégué aux personnes handicapées 19 mai 2006 relative à l'aide complémentaire aux personnes très lourdement handicapées, à la prestation de compensation et au fonds départemental de compensation.

<sup>2</sup> CE, 1 mars 2013, MAISON DEPARTEMENTALE DES PERSONNES HANDICAPEES DE LA COTE-D OR, n°354243, C

*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.*

prendre le décret d'application prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 146-5 du code de l'action sociale et des familles. Par une décision M. A... et autre de 2016<sup>3</sup>, vous avez annulé ce refus au motif que l'intervention du décret était nécessaire pour fixer les modalités de calcul du montant des frais de compensation pris en compte et les conditions dans lesquelles les fonds interviennent pour que ce montant demeure dans la limite de 10 % des ressources personnelles fixée par le législateur. Votre décision de 2016 semble prendre ses distances avec l'idée que l'intervention des fonds serait facultative.

Elle affirmait en tout cas que l'intervention du décret n'était pas facultative, elle, mais le Gouvernement a refusé d'exécuter votre décision, préférant payer une astreinte pendant plusieurs années. Il a en fait attendu une intervention du législateur. La loi n° 2020-220 du 6 mars 2020 visant à améliorer l'accès à la prestation de compensation du handicap a modifié le deuxième alinéa de l'article L. 146-5 pour prévoir que les frais de compensation des personnes handicapées sont plafonnés « *dans la limite des financements du fonds départemental de compensation* ». Il s'agissait, selon le rapporteur du texte au Sénat, de résoudre « la contradiction manifeste entre l'obligation faite aux pouvoirs publics de contenir le reste à charge des bénéficiaires de la PCH et le caractère facultatif des contributions aux fonds créés pour y pourvoir ». Il a été décidé de résoudre la contradiction non pas en apportant des garanties sur le niveau des recettes des fonds mais en subordonnant le plafonnement à la suffisance des ressources.

Cela a paru rassurer le Premier ministre qui a pris, le 25 avril 2022, le décret d'application tant attendu. Ce décret a été attaqué devant vous par l'association Handi-social et, en son nom personnel, par la présidente de l'association.

A l'appui de leur recours, elles ont soulevé une question prioritaire de constitutionnalité dirigée contre les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 146-5 du code de l'action sociale et des familles. Seul le caractère nouveau ou sérieux de la question peut prêter à hésitation.

Les requérantes critiquent à la fois l'existence d'un reste à charge de 10 % des ressources et le caractère incertain du respect de ce plafond, compte tenu de la condition tenant à la disponibilité des financements et de l'absence de contribution obligatoire aux fonds départementaux de compensation.

Le premier point ne nous paraît pas poser de difficulté. Les requérantes voudraient vous voir consacrer un principe constitutionnel de solidarité à l'égard des personnes handicapées. Ce ne peut pas être, comme elle le suggèrent, un principe fondamental reconnu par les lois de la République, car il n'a aucun ancrage textuel dans une loi républicaine

---

<sup>3</sup> CE, 24 février 2016, M. A... et ASSOCIATION NATIONALE POUR L'INTEGRATION DES PERSONNES HANDICAPEES MOTEURS (ANPIHM), n°383070, C

*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.*

antérieure à 1946. Et il ne suffit pas que le principe constitutionnel invoqué à l'appui d'une QPC n'ait jamais été consacré pour que la question soit regardée comme nouvelle. Encore faut-il qu'il puisse être sérieusement soutenu qu'un tel principe existe, voyez votre décision GFA Fielouse-Cardet de 2012<sup>4</sup>.

Les requérantes invoquent également le principe de fraternité dont le Conseil constitutionnel a consacré la valeur constitutionnelle dans ses décisions de 2018<sup>5</sup> sur les délits d'aide au séjour et à l'entrée irréguliers d'un étranger en France. Le principe de fraternité n'a trouvé de traduction à ce jour que dans la liberté d'aider autrui. Mais le Conseil constitutionnel s'est réservé la possibilité de lui trouver d'autres emplois. Sophie Roussel estimait, dans ses conclusions sur une décision Syndicat national Union Défense active des forains de 2020<sup>6</sup>, que l'on ne pouvait « exclure que le principe constitutionnel de fraternité puisse un jour être également consacré comme un devoir de solidarité, dont découlerait des obligations de faire opposables à l'Etat » tout en précisant que ces obligations « seraient toutefois distinctes de celles fondées sur la reconnaissance de droits sociaux figurant dans le préambule de la Constitution de 1946 ». A ses yeux en effet, « la reconnaissance constitutionnelle du principe de fraternité n'a de sens que s'il est donné à ce principe un contenu propre, qui ne se confond pas avec les autres principes de valeur constitutionnelle ». Nous souscrivons entièrement à cette manière de voir et c'est donc au regard du onzième alinéa du Préambule de 1946, également invoqué par les requérants, qu'il convient d'apprécier leurs griefs.

Le Conseil constitutionnel juge que les exigences constitutionnelles résultant de ces dispositions impliquent la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des personnes défavorisées, ce qui dans sa jurisprudence recouvre les personnes handicapées. Mais il appartient au législateur de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées et le Conseil constitutionnel reconnaît à ce dernier une large marge d'appréciation.

Le Conseil constitutionnel a ainsi déclaré conformes à la Constitution les dispositions excluant « dans tous les cas l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés lorsque le taux d'incapacité permanente des personnes concernées est inférieur à un pourcentage fixé par décret »<sup>7</sup>. Il a également validé l'introduction d'une condition de durée minimale de résidence sur le territoire français pour l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés sous réserve que le pouvoir réglementaire la fixe « de façon à ne pas aboutir à mettre en cause les dispositions précitées du Préambule et en tenant compte à cet effet des diverses prestations d'assistance dont sont susceptibles de bénéficier les intéressés »<sup>8</sup>. Plus proche des questions de

---

<sup>4</sup> CE, 30 mai 2012, GFA FIELOUSE-CARDET, n°355287, B - Rec. T. p. 960

<sup>5</sup> décision n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018 et décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018

<sup>6</sup> CE, 25 septembre 2020, UNION DEFENSE ACTIVE DES FORAINS c\ PREMIER MINISTRE, n°437524, C

<sup>7</sup> Décision n° 93-330 DC du 29 décembre 1993, *Loi de finances pour 1994*

*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.*

restes à charge, il a jugé dans une décision QPC de 2011<sup>9</sup> que si l'existence d'un financement public des mesures de protection juridique des personnes à faibles ressources mettait en œuvre le onzième alinéa du Préambule de 1946, cette exigence constitutionnelle n'imposait pas que la collectivité publique prenne en charge, quel que soit leur coût, toutes les diligences susceptibles d'être accomplies au titre d'une mesure de protection.

L'existence d'un reste à charge pour les frais de compensation du handicap ne méconnaît pas par elle-même les exigences du onzième alinéa du Préambule de 1946. On aurait pu se demander si un principe de compensation intégrale ne devait pas s'imposer compte tenu des dispositions de la loi du 4 mars 2002<sup>10</sup>, loi dite « anti-Perruche » excluant que les professionnels et établissements de santé soient tenus pour responsables, en cas de faute, de l'indemnisation charges particulières découlant, tout au long de la vie de l'enfant, de son handicap. Mais, dans sa décision n° 2010-2 QPC<sup>11</sup>, le Conseil constitutionnel a relevé que le législateur a prévu que la compensation de ces charges relève de la solidarité nationale et qu'il a instauré à cet effet la prestation de compensation du handicap. Le Conseil constitutionnel a validé la limitation du préjudice indemnisable par la loi du 4 mars 2002 sans rechercher si le droit à réparation supprimé se trouvait effectivement compensé par la PCH qui fonctionne, on l'a dit, sur la base de taux de prise en charge.

Le niveau du reste à charge, 10 % des ressources personnelles de l'intéressé, peut faire hésiter à deux titres, d'une part parce qu'il n'est pas envisagé d'exonération pour les personnes à faibles ressources et d'autre part parce que la nature du plafond de 10 %, droit opposable ou objectif à atteindre, n'est pas clairement établie. Mais les dispositions contestées ne peuvent pas s'envisager indépendamment de celles applicables à la prestation de compensation du handicap, les fonds départementaux de compensation ayant vocation à intervenir subsidiairement pour couvrir les charges que cette prestation n'aurait pas compensées. Si la loi n'offre pas de garantie sur le niveau des taux de prise en charge des dépenses couvertes par la PCH, il est possible de tenir le même raisonnement qu'en matière de franchises médicales. Le Conseil constitutionnel juge ainsi qu'il est loisible au législateur de laisser à la charge des assurés sociaux une partie des dépenses couvertes par l'assurance maladie, sous réserve que ce reste à charge ne remette pas en cause, par son montant, les exigences du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, qui consacre le principe de la protection de la santé<sup>12</sup>. En pratique, les taux de prise en charge de la prestation de compensation du handicap sont de 100 % pour les personnes à faibles ressources et de 80 % pour les autres.

---

<sup>8</sup> Décision 86-225 DC du 23 janvier 1987 - Loi portant diverses mesures d'ordre social

<sup>9</sup> Décision n° 2011-136 QPC du 17 juin 2011

<sup>10</sup> Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé

<sup>11</sup> Décision n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010

<sup>12</sup> Décision n° 2004-504 DC du 12 août 2004

*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.*

Nous ne croyons donc pas qu'il y ait une difficulté sérieuse au regard du onzième alinéa du Préambule de 1946 même si cela suppose que les paramètres de la prestation de compensation du handicap soient fixés de manière à satisfaire à cette exigence constitutionnelle. C'est une réserve à l'attention du pouvoir réglementaire qui dépasse peut-être votre rôle de juge du filtre.

Le dernier grief, tiré de la méconnaissance du principe d'égalité, ne s'apprécie pas tout à fait de la même manière selon la portée que l'on donne aux dispositions contestées.

Le doute que l'on pouvait nourrir à ce sujet nous paraît avoir été levé par la loi du 6 mars 2020 qui, en posant un principe de limitation budgétaire, a nécessairement admis que le plafond de 10 % puisse ne pas être respecté, ce dont nous déduisons que les fonds départementaux de compensation n'interviennent pas pour la mise en œuvre d'un droit au titre de l'aide sociale. Or, la circonstance que des prestations sociales facultatives puissent ne pas être les mêmes d'un département à l'autre ne méconnaît pas le principe d'égalité.

Si l'on estime en revanche que les dispositions contestées instituent un véritable droit au plafonnement des charges de compensation, les choses sont moins évidentes. La jurisprudence constitutionnelle impose en effet au législateur de prévenir par des dispositions appropriées la survenance de ruptures caractérisées d'égalité dans l'attribution de prestations répondant à une exigence de solidarité nationale, voyez les décisions rendues sur la prestation spécifique dépendance<sup>13</sup> ou le revenu minimum d'insertion<sup>14</sup>. La prestation de compensation du handicap repose sur la solidarité nationale, le Conseil constitutionnel l'a expressément jugé<sup>15</sup>. Ce serait également le cas de l'aide financée par les fonds départementaux, malgré la diversité des contributeurs si l'on considérait que le législateur a entendu créer le même droit pour toutes les personnes handicapées.

S'il entre dans votre office de trancher entre les diverses interprétations possibles des dispositions contestées, aucune n'est exempte d'interrogation constitutionnelle et la contradiction qui demeure dans la rédaction de l'article L. 146-5 du code de l'action sociale et des familles nous porte à penser qu'il appartient au Conseil constitutionnel de se prononcer.

## **PCMNC au renvoi de la QPC**

---

<sup>13</sup> Décision n° 96-387 DC du 21 janvier 1997

<sup>14</sup> Décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003

<sup>15</sup> Décision n° 2016-613 QPC du 24 février 2017

*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.*