

**N° 464470**

**Coordination Handicap et Autonomie - Vie Autonome France**

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

**Séance du 17 mai 2023**

**Décision du 12 juin 2023**

## **CONCLUSIONS**

**M. Thomas JANICOT, Rapporteur public**

1. Créée par une loi du 11 février 2005<sup>1</sup>, la PCH constitue l'une des prestations sociales permettant d'assurer le droit à la compensation du handicap reconnu par l'article L. 114-1-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF). Versée par le département, son régime est défini aux articles L. 245-1 et suivants de ce code. Il s'agit d'une prestation qui a le caractère d'une prestation en nature qui peut aussi être versée en espèces<sup>2</sup>. La PCH permet de couvrir cinq types de charges, à savoir celles découlant du besoin d'une aide humaine, qui peut être apportée par les aidants familiaux, d'une aide technique, de l'aménagement du logement et du véhicule, des aides spécifiques ou exceptionnelles et d'une aide animalière<sup>3</sup>.

Le présent litige concerne la compensation des aides humaines au handicap, qui correspond à 92% des montants versés aux 284 000 bénéficiaires de la PCH<sup>4</sup>. Elle est accordée à toute personne handicapée lorsque son état nécessite l'aide effective d'une tierce personne pour les actes essentiels de l'existence<sup>5</sup>. Elle peut intervenir selon deux modalités, soit par l'emploi direct d'une personne, soit par le recours à un service prestataire d'aide à domicile<sup>6</sup>. Selon le second alinéa de l'article L. 245-4 du CASF, son montant est « *évalué en fonction du nombre d'heures de présence requis par sa situation et fixé en équivalent-temps plein, en tenant compte du coût réel de rémunération des aides humaines en application de la législation du travail et de la convention collective en vigueur* ». Concrètement, ce montant mensuel est calculé en multipliant le temps d'aide annuel par un tarif, variable en fonction du statut de l'aidant, la somme étant enfin divisée par douze<sup>7</sup>.

Il arrive cependant qu'il puisse ne pas couvrir l'intégralité des frais exposés par la personne handicapée employeur d'une aide humaine, l'article L. 245-6 du CASF indiquant que la PCH

---

<sup>1</sup> Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté

<sup>2</sup> Art. L. 245-1 du CASF

<sup>3</sup> Art. L. 245-3 du CASF

<sup>4</sup> Etudes et résultats : Prestation de compensation du handicap : une majorité des paiements financent un aidant familial, Drees, février 2021.

<sup>5</sup> Art. L. 254-4 du CASF

<sup>6</sup> Art. L. 245-12 du CASF

<sup>7</sup> Art. R. 245-41 du CASF

*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.*

est accordée sur la base de tarifs et de montants fixés par nature de dépense plafonnés par des arrêtés ministériels et dans la limite de taux de prise en charge qui peuvent varier selon les ressources du bénéficiaire. Cette situation l'expose ainsi à un reste à charges, né de la différence entre le coût réel des dépenses qu'il a engagées et le montant de PCH qu'il perçoit, phénomène qui est à l'origine de la requête qui vient d'être appelée.

2. Par deux arrêtés du 28 décembre 2005, le ministre chargé des personnes handicapées a fixé les tarifs nécessaires au calcul du montant de PCH versé au titre de l'aide humaine et les montants maximaux attribuables à ses bénéficiaires. En ce qui concerne le tarif applicable pour l'emploi direct d'une personne à domicile, il fut fixé à 130% du salaire horaire brut sans ancienneté d'un assistant de vie pour personne dépendante de niveau 3 (aujourd'hui de niveau C) au sens de la convention collective nationale du particulier employeur alors en vigueur du 24 novembre 1999. Cet arrêté a été modifié le 1<sup>er</sup> avril 2016 pour tenir compte de ce que certains assistants effectuaient, en plus de leurs tâches habituelles, des gestes de soins prescrits par un médecin dans le cadre d'une délégation législative<sup>8</sup> ou des aspirations endotrachéales. Pour compenser le coût plus élevé de cette prestation particulière, son tarif de référence a ainsi été fixé à 130 % du salaire horaire brut d'un assistant de vie de niveau D.

Malgré cet ajustement, les acteurs associatifs dénoncent régulièrement la permanence voire la progression du reste à charge pesant sur la personne handicapée employeur, préoccupation relayée par plusieurs rapports parlementaires ou d'inspections ministérielles<sup>9</sup> et qui n'a pas été dissipée par la création des fonds de compensation départementaux du handicap en 2005. Comme l'indique un rapport de l'IGAS de novembre 2016, le taux de 130 % ne couvrirait pas certaines dépenses comme l'affiliation à un service de santé au travail, la prime de précarité en cas de contrat à durée déterminée, les coûts liés à un licenciement ou à une rupture conventionnelle ou encore les frais liés au décès de l'employeur<sup>10</sup>.

A la suite de l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022 de la nouvelle convention nationale pour la branche des employeurs particuliers et de l'emploi à domicile, qui a refondu la grille des rémunérations de référence de ses vingt-et-un « emplois repères », la secrétaire d'Etat chargée des personnes handicapées a modifié les deux arrêtés du 28 décembre 2005 par un arrêté unique du 28 mars 2022. Elle a notamment rehaussé le tarif applicable en cas de recours à une aide à domicile par une personne handicapée, en le faisant passer de 130 à 140 % du salaire horaire brut conventionnel d'un assistant de vie de catégorie C ou D, alors même que certains acteurs du secteur du handicap réclamaient la fixation d'un taux de 170 %.

L'association « Coordination Handicap et Autonomie - Vie Autonome France », qui défend les intérêts des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie, vous demande d'annuler pour excès de pouvoir cet arrêté, en tant qu'il modifie l'arrêté du 28 décembre 2005

<sup>8</sup> Prévues par l'article L. 1111-6-1 du code de la santé publique.

<sup>9</sup> « Plus simple la vie : 113 propositions pour améliorer le quotidien des personnes en situation de handicap », Adrien Taquet et Jean-François Serres, 2018.

<sup>10</sup> « Evolution de la prestation de compensation du handicap », M. Daudé, H. Mauss, S. Paul. Voir également « Les salaires des intervenantes à domicile : du contrat au statut ? », Laure Camaji, Maîtresse de conférences HDR à l'université Lumière Lyon 2, IETL (CERCRID), Droit social 2022 p. 698.

fixant les tarifs nécessaires au calcul du montant de PCH versé au titre de l'aide humaine. Sa requête est bien recevable, l'association disposant notamment d'un intérêt à agir contre cette décision.

**3.** Dans un premier moyen, l'association soutient que l'arrêté attaqué méconnaît le droit à la compensation du handicap, tel qu'il résulte notamment du second alinéa de l'article L. 245-4 du CASF. Le sort de ses quatre branches dépendra en partie de la manière dont vous répondrez à la question de savoir si ces dispositions imposent de fixer un tarif couvrant l'intégralité du coût réel de la rémunération d'une aide humaine et faisant disparaître tout reste à charge.

**3.1.** Il est vrai que la consécration législative d'un droit à la compensation du handicap et la mention par l'article L. 245-4 du coût « réel » de la rémunération incitent à reconnaître une obligation de couverture intégrale, alors que la secrétaire d'Etat chargée du handicap indiquait que chaque besoin particulier, y compris l'aide humaine, « sera pris en compte dans son intégralité » lors de son allocution introductive à l'examen à l'Assemblée nationale de la loi du 11 février 2005.

Cependant, le montant de PCH n'est fixé qu'en « tenant compte » du coût réel de la rémunération, formule qui plaide pour reconnaître au pouvoir réglementaire une certaine marge de manœuvre dans le taux de couverture des dépenses engagées par le bénéficiaire d'une aide humaine. Nous le comprenons d'autant plus qu'une couverture intégrale et individualisée de chacune des dépenses exposées par l'intéressé pourrait être en pratique délicate à mettre en œuvre par l'administration. Les travaux préparatoires du second alinéa de l'article L. 245-4 confortent d'ailleurs cette lecture puisque ses auteurs indiquaient que « la prestation de compensation doit assurer un niveau d'aide suffisant », suffisant n'étant pas synonyme d'intégral<sup>11</sup>.

Si l'hésitation est permise, nous pensons que si le législateur a souhaité favoriser la compensation la plus aboutie possible du coût réel de la rémunération d'une aide, il n'a pas imposé une compensation intégrale de chacune des dépenses engagées par l'employeur. Autrement dit, il nous semble que l'existence d'un reste à charge n'est pas en elle-même interdite mais il faut que celui-ci soit d'un niveau tel qu'il ne dénature pas le droit à la compensation consacré par le législateur.

**3.2.** Ceci-étant précisé, vous pourrez écarter les quatre branches du moyen soulevé par l'association requérante.

Dans une première branche, celle-ci estime que la circonstance que le tarif soit constitué d'un taux fixe ne permet pas de couvrir intégralement le coût réel de rémunération, ce dernier étant par essence fluctuant et évolutif dans le temps. Mais si l'association met en avant le coût de l'affiliation et du suivi des salariés à un service de santé au travail ou la prise en charge pour

---

<sup>11</sup> Voir le rapport n° 152 (2004-2005) de MM. Paul Blanc, sénateur et Jean-François Chossy, député, fait au nom de la commission mixte paritaire, déposé le 25 janvier 2005.

moitié de leur carte de transport, la fixation d'un tarif consistant en une majoration du salaire brut minimum conventionnel par application d'un taux fixe ne méconnaît pas, par elle-même, le droit à la compensation de l'aide humaine. La meilleure preuve en est que l'association plaide pour l'instauration d'un taux fixe de 170% devant l'administration. La critique peut donc être écartée sans qu'il soit nécessaire d'examiner son opérance comme vous y invite le ministre, selon lequel le principe d'un taux fixe découlerait de l'arrêté initial du 28 décembre 2005 et non de l'arrêté modificatif attaqué.

Vous pourrez également écarter la deuxième branche du moyen par laquelle l'association critique l'inadéquation de la base de calcul du tarif de 140%, c'est-à-dire le salaire minimum brut conventionnel d'un assistant de vie C ou D. Selon elle, elle laisserait à la charge des employeurs les cotisations patronales, en augmentation depuis 2013. Toutefois, il ressort des pièces du dossier que le taux de 130 % antérieurement en vigueur permettait déjà de couvrir une partie importante du salaire « super-brut » d'un salarié à domicile, charges patronales et rémunération des congés payés comprises, les particuliers employeurs étant notamment exonérés des plus importantes cotisations patronales que sont les cotisations maladie et vieillesse, phénomène conforté par son rehaussement à 140%. Cette base de calcul apparaît également pertinente au regard de l'article L. 245-4, qui invite à tenir compte du coût réel de rémunération en application de « *la convention collective en vigueur* ».

Dans une troisième branche, l'association, naviguant entre l'erreur de droit et l'erreur manifeste d'appréciation, soutient que le taux de 140% fixé par l'arrêté attaqué ne couvrirait qu'insuffisamment le coût réel de rémunération de l'aide humaine, comme l'illustreraient les simulations individuelles qu'elle a réalisées et qu'elle verse au dossier<sup>12</sup>. Cependant, les taux de couverture auxquels elles aboutissent sont de 98% à 99 % alors même qu'elles sont construites sur des hypothèses maximalistes, comme un taux d'absentéisme pour maladie de 10% ou un nombre de jours de formation de 58 jours, soit le maximum possible. Nous rejoignons donc le ministre pour estimer que dans une grande majorité des situations la prise en charge est proche de 100%. Nous ne voyons donc ni erreur de droit ni erreur manifeste à avoir fixé un tarif de 140%, à supposer que celle-ci soit soulevée.

Vous pourrez écarter cette critique sans vous prononcer sur le point de savoir si la base de calcul du tarif de 140% comprend la majoration du salaire minimal conventionnel fixé pour l'emploi d'un assistant de vie de niveau C ou D disposant d'une certification professionnelle de branche. Même si nous avons quelques doutes sur son intégration dans cette base de calcul, dès lors que l'emploi d'un salarié certifié résulte le plus souvent du choix de l'employeur, ce point ne fait l'objet que de très courts développements dans les écritures de l'association, dont le moyen vous invite seulement à apprécier la légalité du taux de 140 % au vu de l'ensemble des dépenses restant à la charge de l'employeur.

Enfin, vous pourrez écarter la dernière branche du moyen, le taux de 140% apparaissant suffisant pour compenser la plupart des frais supplémentaires supportés par l'employeur

---

<sup>12</sup> L'une d'elle indique ainsi que pour la mobilisation 24h/24 d'une assistante de vie de niveau C, le reste à charge s'élèverait à environ 861 euros pour un montant de PCH de 136 837 euros.

comme les sommes dues au titre d'une rupture de contrat ou le recours à un salarié remplaçant en cas de congé maternité d'un assistant à domicile, le delta subsistant pour ces frais se situant selon nous dans un niveau de reste à charge tel qu'il ne méconnaît pas le droit à la compensation du handicap.

4. Le premier moyen de la requête écarté, vous pourrez examiner plus rapidement les suivants.

4.1. L'absence de caractère rétroactif du tarif de 140% sur la période du 1<sup>er</sup> janvier 2022 au 31 mars 2022, la première date marquant la date d'entrée en vigueur de la nouvelle convention collective du particulier employeur, n'est pas illégale comme le soutient l'association. Il est vrai qu'en entrant en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier, les obligations nouvelles qu'elle prévoit ont pu augmenter le reste à charge des employeurs, le taux de 130% n'ayant été rehaussé qu'au 31 mars 2022. Mais il existait bien un taux et l'association ne démontre pas qu'il aurait rendu impossible toute compensation de ces nouvelles charges. Aucun vide juridique ne devant être comblé, le pouvoir réglementaire ne pouvait donc déroger au principe de non rétroactivité des actes réglementaire, alors qu'il ne se situait pas dans le champ de ses exceptions (CE, 8 juin 1979, *Confédération générale des planteurs de betterave*, n° 04188, Rec.).

4.2. Il ne nous semble pas également avoir méconnu les dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, que vous avez fréquemment rencontrés en matière de sécurité sociale, notamment pour examiner la légalité d'un niveau de reste à charge pesant sur l'assuré exposé à des dépenses de santé (voir par ex. CE, 26 juillet 2011, *FNATH et autres*, T. ou CE, 17 juin 2019, *Association des accidentés de la vie et autre*, n° 418512, T.). Le juge constitutionnel comme vous-même estimez ainsi que c'est bien au niveau des textes réglementaires fixant le niveau du reste à charge qu'une éventuelle contrariété doit être appréciée, celui-ci ne devant pas atteindre un « *niveau tel* » que soient remises en cause les exigences du onzième alinéa du Préambule (décision n° 2004-504 DC du 12 août 2004, ct. 13 et 19).

Vous pourrez transposer cette solution au sujet de la prestation sociale qu'est la PCH, sans pour autant conclure au bien-fondé du moyen. Compte-tenu du faible niveau de reste à charge en matière de rémunération de l'aide humaine, proches de 1 à 2% des dépenses exposées, et de ce que le législateur a lui-même prévu que les tarifs et les montants de la prestation soient plafonnés et donc acté le principe même d'un reste à charge, nous ne voyons aucune contrariété entre le tarif de 140 % fixé par l'arrêté attaqué et les deux alinéas invoqués. Nous conservons même un certain doute sur leur opérance. Si le onzième alinéa vise les personnes « *dans l'incapacité de travailler* », tel n'est pas le public cible de la PCH, à l'inverse de l'allocation adulte handicapée.

4.3. Enfin, l'invocation des stipulations des articles 19 et 20 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées du 30 mars 2007 est inopérante. L'article 19 est dépourvu d'effet direct (CE, 4 juillet 2012, *Confédération française pour la promotion sociale des aveugles et amblyopes*, n° 341533, T.). Il en va de même de l'article 20, qui prévoit que les

*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.*

Etats parties « *prennent des mesures efficaces* » pour assurer « *la mobilité personnelle des personnes handicapées* ». Celui-ci nécessite ainsi par définition l'intervention d'actes complémentaires pour produire des effets à l'égard des particuliers et ne dispose donc pas d'effet direct conformément à ce que vous avez jugé dans votre décision de 2012 *Gisti* (CE, Assemblée, 11 avril 2012, n° 322326, Rec.).

**Par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête de l'association Coordination Handicap et Autonomie –Vie autonome France.**

\*\*\*

*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.*