

N° 468567

Association Handi-social et Mme Maurin

N° 465268

Association AFP France Handicap

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 20 octobre 2023

Décision du 9 novembre 2023

CONCLUSIONS

M. Thomas JANICOT, Rapporteur public

1. La prestation de compensation du handicap (PCH) a pour objet, depuis une loi du 11 juin 2005, de couvrir les dépenses en aide humaine, technique, animalière ou d'aménagement du logement pesant sur une personne handicapée¹. Destinée à assurer le droit à la compensation du handicap consacré à l'article L. 114-1-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF), son versement s'opère ainsi presque sans conditions de ressources. Son montant est toutefois fixé en fonction de tarifs et de plafonds définis par type de dépenses et versé dans la limite de taux de prise en charge tenant compte des revenus de l'allocataire². Ce dispositif ne permet donc pas toujours de couvrir l'intégralité des dépenses qu'il a effectivement engagées et favorise l'apparition de restes à charges pesant sur l'intéressé. Ces derniers peuvent ainsi atteindre plusieurs dizaine de milliers d'euros, en particulier pour les fauteuils roulants ou les audioprothèses³.

Pour y remédier, le législateur a prévu dès 2005 la création dans chaque département d'un « *fonds départemental de compensation du handicap* ». Gérés par les maisons départementales des personnes handicapées, ils sont régis par l'article L. 146-5 du CASF. Son premier alinéa indique que le fonds est 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 PCH. Son deuxième alinéa plafonne le reste à charges pouvant peser sur son allocataire à « *10 % de ses ressources personnelles nettes d'impôts dans des conditions définies par décret* ». Son dernier alinéa liste enfin les personnes publiques qui « *peuvent* » contribuer au financement du fonds, comme l'Etat, le département, les autres collectivités et les caisses d'assurance maladie ou d'allocations familiales.

Disons-le, la mise en œuvre de ce dispositif fut plus que laborieuse.

¹ Loi n° 2005-1012 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

² V. art. L. 245-6

³ V. IGAS, « Evolution de la prestation de compensation du handicap (PCH) », Novembre 2016.

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 est en premier lieu le fruit des ambiguïtés rédactionnelles de l'article L. 146-5. Alors que son deuxième alinéa fixe un objectif, voire un droit opposable à ne pas se voir imposer un reste à charge dépassant 10% de ses ressources personnelles nettes d'impôts, l'abondement du fonds n'est qu'une faculté laissée à la disposition des personnes publiques mentionnées au troisième alinéa. Cette liberté a conduit en pratique à un inéquitable déploiement des fonds sur le territoire mais aussi parfois menacé leur fonctionnement en cas d'abstention de l'un de ses financeurs, à l'image de l'interruption de ses versements décidée par l'Etat à la fin de l'année 2007 (v. sur ce point, CE, 1^{er} mars 2013, *MDPH de la Côte-d'Or*, n° 354243).

En second lieu, les difficultés de déploiement des fonds tiennent à l'absence de publication du décret d'application annoncé au deuxième alinéa de l'article L. 146-5. Le dispositif est ainsi resté largement inappliqué, faute pour les maisons départementales de connaître les modalités de calcul du montant des frais de compensation restant à la charge du bénéficiaire de la PCH et les conditions d'intervention du fonds⁴. Et si vous avez ordonné au Gouvernement d'édicter ce décret dans une décision du 24 février 2016 (CE, *M. A... et ANPIHM*, n° 383070), celui-ci a encore retardé la publication attendue, malgré la liquidation d'une astreinte pendant plusieurs années⁵.

Le législateur est par la suite intervenu en 2020 pour indiquer au deuxième alinéa de l'article L. 146-5 que les frais de compensation des personnes handicapées sont versés « *dans la limite des financements du fonds départemental* »⁶. Si cette modification ne résout pas les difficultés liées au caractère volontaire du financement du fonds, elle a eu comme mérite de conduire la Première ministre à édicter le 22 avril 2022, soit dix-sept ans après la loi de 2005, le décret d'application tant espéré⁷. Ce dernier a introduit dans le code de l'action sociale et des familles deux nouveaux articles.

Le premier est l'article D. 146-31-6. Il précise la notion de « *ressources personnelles nettes d'impôts* » figurant au deuxième alinéa de l'article L. 146-5 et à partir desquelles est déterminée la limite maximale de 10% de restes à charge pouvant peser sur la personne handicapée. Ces ressources sont ainsi calculées en prenant en compte le revenu fiscal du foyer. De celui-ci est déduit l'impôt sur le revenu net, le résultat étant divisé par le nombre de part fiscales. Le second article est le D. 146-31-7. Il prévoit que lorsque le fonds départemental statue sur une demande d'aide financière, il doit tenir compte des aides déjà mises en œuvre par d'autres organismes qui ont le même objet.

2. Ces dispositions sont au cœur des deux requêtes régulièrement formées, d'une part, par l'association AFP France Handicap et, d'autre part, par l'association Handi-social et sa présidente, la première demandant l'annulation du décret du 22 avril 2022, les secondes l'annulation de la décision par laquelle la Première ministre a refusé de l'abroger ou de le

⁴ Seule une circulaire en date du 19 mai 2006 était alors intervenue pour expliciter la mise en œuvre du dispositif.

⁵ V. par ex. CE, 21 mai 2021, n° 383070, inédite.

⁶ V. l'article 2 de la loi n° 2020-220 du 6 mars 2020 visant à améliorer l'accès à la PCH.

⁷ Décret n° 2022-639 du 25 avril 2022 relatif à l'amélioration des fonds départementaux de compensation du handicap

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.

modifier. A cette occasion, elles ont soulevé une question prioritaire de constitutionnalité à l'encontre des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 146-5. Vous l'avez transmise au Conseil constitutionnel, qui les a déclarés conformes à la Constitution dans une décision du 24 mars 2023⁸.

3. Le moyen d'irrégularité externe soulevé par AFP France Handicap n'est pas fondé. Le décret attaqué n'avait pas à être contresigné par le ministre des solidarités et de la santé, le ministre de l'économie, des finances et de la relance et le ministre de la cohésion des territoires, qui n'étaient pas appelés à signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement l'exécution de cet acte (CE, Ass. 8 juillet 1994, *B...*, n° 141301, Rec.).

4. Une première série de moyens critiquent le décret en tant qu'il prévoirait que les ressources de la personne handicapée servant à déterminer la limite maximale des frais pouvant rester à sa charge sont calculées à partir des revenus du foyer fiscal et non à partir des ressources personnelles de l'intéressé. En procédant à une forme de « *conjugalisation* » des revenus de la personne handicapée, le pouvoir réglementaire aurait selon les requérantes méconnu les articles L. 146-5, L. 114-1 et L. 114-1-1 du CASF, dénaturé leur portée et empiété sur la compétence du législateur.

Elle soutient ainsi qu'en parlant des ressources « *personnelles nettes d'impôt* » de la personne handicapée, le deuxième alinéa de l'article L. 146-5 du CASF renverrait uniquement aux revenus personnels de l'intéressé, sans qu'il puisse être tenu compte de ceux des membres de son foyer fiscal. Vous pourriez selon elles être confortés en ce sens par la nouvelle rédaction de l'article L. 821-3 du code de la sécurité sociale (CSS), qui « *déconjugalise* » l'allocation adulte handicapée (AAH) à partir du mois d'octobre 2023 et précise pour ce faire que cette prestation « *peut se cumuler avec les ressources personnelles de l'intéressé dans la limite d'un plafond fixé par décret* ».

Il est vrai que l'élargissement de l'assiette des revenus pris en compte pour déterminer le reste à charge maximal pesant sur la personne handicapée semble se traduire par un potentiel accroissement de son niveau lorsque son foyer fiscal est composé de plusieurs personnes. Nous comprenons donc la réaction des requérantes, dont les écritures illustrent les craintes du milieu associatif de voir s'éloigner l'objectif de compensation intégrale des dépenses engagées par les personnes handicapées, qui se déduirait selon elles de la loi de 2005.

Trois arguments nous conduisent toutefois à penser que l'interprétation de la notion de « *ressources personnelles nettes d'impôt* » retenue par le pouvoir réglementaire ne méconnaît pas l'intention du législateur.

En premier lieu, comme le fait valoir à juste titre le ministre dans son mémoire en défense, en parlant de « *ressources personnelles nettes d'impôt* », le législateur a implicitement mais

⁸ V. n° 2023-1039 QPC et la décision de renvoi CE, 20 janvier 2023, n° 468567.

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.

nécessairement incité le pouvoir réglementaire à prendre comme point de départ la notion de « foyer fiscal », qui est la base du système d'imposition sur le revenu. Ce choix se justifiait d'autant plus que certaines catégories de ressources sont communes à l'ensemble des membres du foyer fiscal, sans qu'il soit possible en pratique d'identifier leur « réel » bénéficiaire, à l'image des revenus sur les capitaux mobiliers, des plus-values de cession de valeurs mobilières ou des rentes viagères à titre onéreux. La solution inverse, consistant à ne regarder que les ressources « strictement » personnelles de l'intéressé, conduirait ainsi à des retraitements informatiques particulièrement complexes, aux effets de bords incertains.

Et s'il est vrai que certaines prestations obligatoires sont fondées sur les ressources uniquement personnelles de l'intéressé, comme l'aide sociale aux personnes âgées, cette circonstance nous paraît sans effet sur la légalité du décret attaqué, d'autant que la soustraction du montant d'impôt sur le revenu du foyer fiscal et la prise en compte du nombre de parts fiscales du foyer pour déterminer les ressources nettes d'impôt de la personne handicapée permettent de retomber *in fine* sur une forme d'individualisation de ses revenus.

En deuxième lieu, nous croyons difficile de vous appuyer sur la similarité de rédaction du deuxième alinéa de l'article L. 145-6 du CASF et de l'article L. 821-3 du CSS relatif à la déconjugalisation de l'AAH. Certes, ce dernier mobilise la notion de « ressources personnelles de l'intéressé » mais il ressort de ses travaux préparatoires que c'est surtout la suppression de la référence aux revenus de son conjoint qui a acté d'un point de vue légistique la déconjugalisation de cette prestation.

En dernier lieu, ni les travaux préparatoires de la loi de 2005 ni ceux de la loi de 2020 ne laissent penser que le législateur aurait entendu se référer aux ressources strictement personnelles de la personne handicapée. Si l'exclusion des revenus du conjoint a été rapidement actée pour ce qui concerne l'éligibilité à la PCH, il n'en est rien des frais de compensation versés par les fonds départementaux. Cette différence de régime est d'ailleurs compréhensible puisque la PCH est une prestation obligatoire versée quasiment sans conditions de ressources, à l'inverse des aides versés par les fonds départementaux, qui est une « prestation facultative attribuée en complément des montants reçus au titre de la PCH » (v. sur cette qualification, CC, n° 2023-1039 QPC du 24 mars 2023, pt. 10).

Compte-tenu de ces éléments, le pouvoir réglementaire nous paraît n'avoir méconnu ni l'article L. 146-5, ni les articles L. 114-1 et L. 114-1-1 du CASF relatifs au droit à la compensation du handicap, ni dénaturé la volonté du législateur ou empiété sur son domaine de compétence.

5. Vous réserverez le même sort au moyen d'AFP France Handicap, tiré de ce que le décret empiète sur la compétence du législateur, méconnaît l'article L. 146-5 du CASF et le droit à la compensation du handicap en prévoyant la prise en compte, par le fonds départemental et avant de statuer sur une demande, des aides financières déjà accordées par d'autres organismes pour compenser le reste à charge du pétitionnaire.

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.

Le premier alinéa de l'article L. 146-5 du CASF énonce certes que les aides financières accordées par le fonds doivent permettre de faire face aux restes à charge pesant sur la personne handicapée « *après déduction* » de la PCH. Mais le législateur n'a pas explicitement interdit de prendre en compte d'autres aides que cette prestation. Surtout, le dispositif retenu nous paraît conforme à la philosophie même du fonds départemental, consistant à n'intervenir qu'en dernier recours et de manière facultative au regard de restes à charge qui ne sont pas couverts, par ailleurs, pas d'autres mécanismes de compensation.

6. Quant aux autres moyens soulevés par l'association Handi-Social et Mme C..., ils vous retiendront moins longtemps.

6.1. En premier lieu, la formulation du moyen tiré de ce que l'article L. 146-5 et le décret attaqué méconnaîtraient le principe d'égalité ne permet pas réellement de savoir quelle est la différence de traitement ciblée par la requérante. Et si elle soutient dans son mémoire en réplique qu'il imposerait une cohérence des dispositifs de soutien aux personnes handicapées, cet élément ne suffit pas à lui seul à constater une rupture d'égalité. Nous relevons également que le Conseil constitutionnel s'est déjà prononcé en faveur de la conformité de la disposition législative au principe d'égalité dans sa décision de mars 2023.

6.2. En deuxième lieu, le moyen tiré de la méconnaissance par l'article L. 146-5 et le décret attaqué des articles 4, 19, 26 et 28 de la Convention des Nations Unies du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées est inopérant, ces stipulations étant dépourvues d'effet direct (v. notamment CE, 4 juillet 2012, *Confédération française pour la promotion sociale des aveugles et des amblyopes*, n° 341533, Rec.).

6.3. En troisième lieu, l'association ne démontre pas en quoi le décret litigieux et sa base légale méconnaîtraient les articles 14 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Quant à son protocole n° 12, également invoqué, il n'a pas été ratifié par la France (CE, 11 octobre 2022, *D...*, n° 465799).

6.4. En quatrième lieu, le moyen tiré de ce que le décret attaqué méconnaîtrait le principe de fraternité ainsi qu'un principe « *de solidarité et d'accessibilité de la société aux personnes handicapées* » n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

6.4. En dernier lieu, les interventions du Président de la République et de la Première ministre annonçant la déconjugalisation de l'AAH sont sans incidence sur la légalité du décret attaqué et n'emportent aucune méconnaissance du principe de sécurité juridique.

Par ces motifs, nous concluons au rejet des deux requêtes.

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.