

## CONCLUSIONS

### M. Thomas JANICOT, Rapporteur public

1. M. C... a été victime d'un accident du travail le 27 novembre 1991, qui a conduit à le placer en curatelle puis sous la tutelle de l'Union départementale des associations familiales (UDAF) de la Gironde. Le 13 mai 2019, la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) a décidé de l'orienter vers un foyer d'accueil médicalisé pour une durée de vingt ans. Faute de place disponible dans un tel foyer, il est entré, le 1<sup>er</sup> octobre 2020, à l'âge de 58 ans, au sein d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD).

L'UDAF a alors demandé, le 20 octobre 2020, une prise en charge de ses frais d'hébergement, sur le fondement du second alinéa de l'article L. 334-5-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF), qui ouvre le bénéfice de cette aide sociale départementale aux personnes handicapées accueillies dans un établissement social ou médico-social, dont le taux d'invalidité est égal ou supérieur à 80%<sup>1</sup>. L'Union demandait en particulier une prise en charge prenant effet rétroactivement à la date d'entrée de M. C... dans l'établissement, soit le 1<sup>er</sup> octobre 2020.

A partir de cette demande, la chronologie est la suivante. Ayant parallèlement sollicité le bénéfice de la carte mobilité inclusion, le département l'a lui a accordée par une décision du 14 juin 2021, reconnaissant un taux d'invalidité supérieur ou égal à 80%. Un an après cette décision et deux ans après sa demande de prise en charge de ses frais d'hébergement, le département de la Gironde a statué sur cette dernière. Par une première décision du 24 mai 2022, il a admis M. C... à l'aide sociale mais uniquement pour la période allant du 5 février 2022, date de ses soixante ans, jusqu'au 30 juin 2022. La collectivité a donc refusé de prendre en charge ses frais d'hébergement à compter de son entrée dans l'établissement, comme le demandait l'UDAF.

Saisi d'un recours gracieux contre cette décision, le département a modifié sa première décision, dans un sens plus favorable à M. C.... Par une décision du 21 octobre 2022, il a accepté de prendre en charge ses frais d'hébergement, cette fois à compter du 14 juin 2021,

---

<sup>1</sup> Sur la prise en charge des frais d'hébergement : v. art. L. 344-5 du CASF. Sur ce taux, v. art. D. 344-40 du CASF.

c'est-à-dire à la date d'allocation de la carte mobilité inclusion, qui a reconnu sa qualité de personne handicapée. Ce bénéficiaire rétroactif de l'aide sociale n'a pas satisfait l'UDAF, qui a demandé au tribunal administratif d'annuler cette décision. Ce dernier a fait droit à sa demande, enjoint au département d'admettre M. C... à l'aide sociale à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2020, date de son entrée au sein de l'EHPAD, et rejeté le surplus des conclusions. Le département se pourvoit contre son jugement.

2. Pour comprendre pourquoi cette affaire a été inscrite au rôle rose de notre séance et non à son rôle blanc, il nous faut nous arrêter sur le jugement attaqué. Les premiers juges ont en effet admis le bénéficiaire rétroactif de l'aide sociale sollicitée par M. C... à compter de son entrée en établissement, en se fondant notamment sur les articles L. 131-4 et R. 131-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF), ce dernier prévoyant la possibilité de prendre en charge les frais d'hébergement des personnes accueillies dans un établissement social ou médico-social à compter de leur entrée dans l'établissement, si la demande a été déposée dans un délai de deux mois à compter de cette date. Le tribunal n'a donc pas été arrêté par la circonstance que *la condition légale* pour bénéficier de cette prise en charge n'a été constatée qu'ultérieurement, c'est-à-dire le 14 juin 2021, date de reconnaissance du taux d'invalidité de 80 % de M. C... par la décision délivrant la carte mobilité inclusion qu'il avait sollicitée.

C'est ce raisonnement qui est critiqué par l'unique moyen de légalité interne du pourvoi, selon lequel le tribunal administratif aurait commis une erreur de droit en attribuant rétroactivement l'aide sociale départementale à une date où il n'était pas démontré que l'intéressé répondait aux conditions légales permettant d'en bénéficier. Vous aurez à trancher à l'avenir ce débat inédit dans votre jurisprudence mais vous devez avant tout répondre à la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) soulevée en défense par l'UDAF, qui vous confronte à une configuration contentieuse peu commune.

En effet, l'Union sollicite dans son mémoire en défense une substitution de motifs, consistant à ce que dans l'hypothèse où vous censureriez le jugement attaqué, vous reconnaissiez au stade du règlement au fond l'éligibilité de M. C... à l'aide sociale départementale à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2020, non pas sur le fondement du second alinéa de l'article L. 344-5-1 du code de l'action sociale et des familles, comme l'a fait le tribunal administratif, mais sur le fondement de son premier alinéa. Cette disposition ouvre ainsi le droit à une prise en charge des frais d'hébergement à toute personne handicapée hébergée dans un établissement social ou médico-social ayant été auparavant accueillie dans l'un des établissements accueillant des personnes adultes handicapées, à l'image d'un foyer d'accueil médicalisé<sup>2</sup>.

Selon l'UDAF, M. C... ayant été orienté en 2019 par la CDAPH vers un foyer médicalisé et se trouvant désormais hébergé dans un EHPAD, il devait voir ses frais d'hébergement pris en charge, nonobstant la circonstance qu'il n'ait pas été *effectivement* accueilli en foyer, faute de place disponible. Particulièrement prévoyante, elle soutient cependant que si vous refusiez de procéder à cette substitution de motifs en jugeant que ces dispositions ne s'appliquaient pas à

---

<sup>2</sup> « Toute personne handicapée qui a été accueillie dans un des établissements ou services mentionnés au 7° du I de l'article L. 312-1 bénéficie des dispositions de l'article L. 344-5 lorsqu'elle est hébergée dans un des établissements et services mentionnés au 6° du I de l'article L. 312-1 du présent code et dans les établissements de santé autorisés à dispenser des soins de longue durée ».

M. C..., faute d'avoir été effectivement accueilli dans un foyer médicalisé, alors le premier alinéa de l'article L. 334-5-1 méconnaît le principe constitutionnel d'égalité et l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946. C'est l'objet de la question prioritaire soulevée en défense.

En d'autres termes, la question prioritaire est triplement conditionnelle. Le défendeur vous invite ainsi très clairement à l'examiner : seulement si vous censurez le jugement de première instance ; seulement si vous réglez l'affaire au fond ; et seulement si vous refusez de faire droit à la substitution de motifs qu'il sollicite. Cette configuration contentieuse est à notre connaissance inédite et c'est ce qui a justifié que nous l'évoquions dans votre formation de jugement.

**3.** Précisons que vous êtes bien tenus de traiter la question prioritaire dans le délai de trois mois que vous impose l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958. Son troisième alinéa le décompte en effet à partir de la « *présentation du moyen* », intervenue en l'espèce dans le mémoire en défense du 9 février 2024. La piste consistant à faire démarrer le délai à compter de l'éventuelle censure du jugement attaqué, hypothèse qui vous confronterait plus directement à la question posée, reviendrait à lier ce délai à la condition d'applicabilité au litige, en méconnaissance du texte organique.

**3.1.** Cela dit, il est temps d'examiner si les conditions de transmission de la question prioritaire au Conseil constitutionnel, fixées par l'article 23-5 de l'ordonnance, sont réunies. Le premier alinéa de l'article L. 334-5-1 n'a pas encore été déclaré conforme à la Constitution mais est-il applicable au litige ?

Il est vrai que l'applicabilité au litige de cette disposition peut sembler incertaine compte tenu de ce qu'elle n'a pas été appliquée par les juges du fond, dont le jugement mobilise uniquement le second alinéa de l'article législatif. C'est donc par une voie détournée que les dispositions de son premier alinéa interviennent dans le litige, puisqu'elles sont invoquées uniquement si vous censurez le jugement de première instance et à l'appui d'une demande de substitution de motifs au stade du règlement au fond. Le lien avec le litige dont vous êtes saisis en cassation est donc très distendu.

Vous pourriez aussi être réservés à l'idée de retenir mécaniquement l'applicabilité au litige d'une disposition législative invoquée par le défendeur sollicitant du juge son application par le biais d'une substitution de motifs. Vous n'êtes en effet pas à l'abri qu'une partie demande artificiellement une telle substitution, en cassation comme au fond, dans le seul but « d'importer » dans le litige une disposition législative étrangère à ce dernier et d'en contester, à cette occasion, la conformité à la Constitution.

Vous êtes cependant loin d'être saisis d'une question prioritaire créée de toute pièce par le défendeur, de sorte que l'applicabilité au litige du premier alinéa de l'article L. 334-5-1 nous paraît acquise.

D'une part, car si le jugement attaqué n'en fait pas mention, M. C... demandait bien en première instance la prise en charge de ses frais d'hébergement au titre, non seulement du

second alinéa de l'article L. 334-5-1, mais aussi de son premier. Vous n'êtes donc pas dans l'hypothèse traitée par votre décision *M. Blain*, précisée par votre décision *Mme V...*, où vous déniez toute applicabilité au litige à des dispositions qui n'ont « *pas été invoquées par les parties à l'appui des moyens qu'elles ont soulevés devant le tribunal administratif, n'ont pas été appliquées par lui et n'étaient pas susceptibles de l'être au titre des moyens qu'il lui appartenait de relever d'office* » (CE, 15 juillet 2010, n° 327512, T. ; CE, 7 février 2018, n° 416291, T.).

D'autre part, le premier alinéa de l'article L. 334-5-1 se situe certes aux confins du litige mais il y est bien rattaché. A ce stade, vous ne pouvez en effet exclure, ni la possibilité de censurer le jugement attaqué ni celle de procéder, au stade du règlement au fond comme d'ailleurs en cassation, à la substitution de motifs qui vous est suggérée. La configuration dont vous êtes saisie est justement celle qui a justifié votre appréhension souple de la condition de l'applicabilité au litige, dont le but est d'éviter qu'au stade de son examen au fond se repose la question de la conformité à la Constitution d'une disposition qui n'aurait pas été renvoyée<sup>3</sup>.

Les dispositions du premier alinéa de l'article L. 334-5-1 sont donc susceptibles d'être appliquées dans le cadre de l'examen du litige et ont une incidence sur son issue (v. sur ces critères, *Mme V...* préc.). Elles sont donc applicables au litige au sens de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958. La ministre du travail, de la santé et des solidarités ne le conteste d'ailleurs pas tandis que le département ne le fait qu'au motif, selon nous inopérant, qu'il ne serait pas démontré que M. C... aurait réalisé les démarches pour bénéficier d'une place dans un foyer médicalisé.

**3.2.** Vous examinerez ainsi les deux griefs invoqués par l'Union pour contester la conformité du premier alinéa de l'article L. 334-5-1 du CASF aux droits et libertés garantis par la Constitution.

**3.2.1.** Le premier est le plus délicat.

L'UDAF soutient que si ces dispositions doivent être lues comme réservant le bénéfice de la prise en charge des frais d'hébergements en EHPAD qu'aux seules personnes handicapées ayant effectivement été prises en charge au préalable par un foyer médicalisé, elles sont alors contraires au principe d'égalité devant la loi, en ce qu'elles ne s'appliquent pas aux personnes qui ont été orientées par la CDAPH vers un tel foyer, mais qui n'ont pu effectivement y être accueillies, faute de places disponibles. L'Union formule donc une critique « en tant que ne pas », admise dans le cadre de la QPC depuis votre jurisprudence *Epoux L...* du 14 avril 2010<sup>4</sup>.

Vous pourriez être troublés, comme nous l'avons été, par cette argumentation. L'interprétation du premier alinéa de l'article L. 334-5-1 du CASF critiquée par anticipation par l'Union, si elle était admise, semble à première vue en fragilité avec le principe d'égalité devant la loi, qui est invocable à l'appui d'une question prioritaire<sup>5</sup> et dont vous savez qu'il ne

---

<sup>3</sup> V. le rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, Sénat, session ordinaire de 2008-2009, n° 637, 29 sept. 2009, p. 41

<sup>4</sup> n° 336753, Rec.

s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit (CC, 7 janvier 1988, n° 87-232 DC).

Cette interprétation reviendrait en effet à placer deux mêmes personnes handicapées reconnues comme telles par la CDAPH et accueillies en établissement social ou médico-social dans une situation différente au regard du bénéfice de l'aide sociale, selon qu'elles aient été ou non effectivement placées, au préalable, dans un établissement destiné aux personnes handicapées. Le bénéfice de l'aide sociale pourrait ainsi varier selon le nombre de places dont dispose ce type d'établissement et donc selon des raisons indépendantes de la situation de handicap de l'intéressé, ce qui paraît en délicatesse avec le principe d'égalité.

Seulement, l'absence de conformité de cette interprétation au principe d'égalité se heurte à deux arguments.

Le premier est l'objet du premier alinéa de l'article L. 334-5-1, issu de l'article 18 de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées<sup>6</sup>.

Il ressort en effet de l'exposé de ses motifs que le législateur a voulu, pour « *les personnes handicapées accueillies avant un âge déterminé en foyer de vie ou en foyer médicalisé* », « *le maintien de leur régime d'aide sociale (...) dès lors qu'elles sont admises, après cet âge, en établissement pour personnes âgées* ». En outre, comme l'indique le rapport de la commission des affaires sociales saisie en première lecture au Sénat, cet « *article offre la possibilité, pour une personne handicapée vieillissante auparavant hébergée en établissement pour adulte handicapé, de conserver le régime spécifique d'aide sociale applicable dans ces établissements, lorsqu'elle est transférée dans un EHPAD* ». Le bénéfice de l'aide sociale du premier alinéa a été donc instaurée au premier chef pour les personnes effectivement placées en foyer médicalisé avant leur hébergement en établissement médico-social. Il s'agissait d'éviter toute rupture de prise en charge d'une personne handicapée qui quitterait par exemple un foyer médical pour entrer en EHPAD à l'âge de soixante ans, limite à partir de laquelle les établissements accueillant des personnes handicapées ne sont généralement plus agréés pour le faire.

C'est donc cette « *frontière d'âge* » qui a justifié de prendre en charge les frais d'hébergement des personnes handicapées autrefois accueillies en foyer médicalisé et désormais accueillies en EHPAD. La différence de situation entre les personnes effectivement accueillies en foyer et celles qui ne l'ont pas été conduit donc à une différence de prise en charge de leurs frais d'hébergements en EHPAD qui est, sans doute possible, en rapport direct avec l'objet de la norme l'établissant.

---

<sup>5</sup> CC, décision n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010, §8.

<sup>6</sup> n° 2005-102

Le second argument nous conduisant à nier le caractère sérieux du grief tient à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Celui-ci accepte ainsi régulièrement d'entrer dans une appréciation fine de l'existence d'une différence de situation, ce qui a pu par exemple le conduire à distinguer des personnes handicapées en fonction de leur taux d'incapacité permanente (CC, décision n° 93-330 DC du 29 décembre 1993). Ce contrôle s'explique peut-être par sa réticence à étendre des mécanismes de solidarité à d'autres publics que ceux visés par la disposition critiquée, le principe d'égalité ne pouvant selon lui « *imposer au législateur, lorsqu'il s'efforce (...) de réduire les disparités de traitement en matière de protection sociale, de remédier concomitamment à l'ensemble des disparités existantes* » (CC, décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999).

Le Conseil constitutionnel confère donc une réelle souplesse au législateur pour identifier de manière circonscrite le type de public ayant droit à une prestation sociale, sans regarder, par principe, dans l'existence d'une situation de handicap une similarité de situations. Ainsi, en réservant aux personnes préalablement accueillies en foyer le bénéfice d'une prise en charge des frais d'hébergement en établissement social ou médico-social, le premier alinéa de l'article L. 334-5-1 échapperait à toute censure du Conseil constitutionnel.

**3.2.2.** Le second grief soulevé par l'UDAF ne vous arrêtera pas non plus.

Selon elle, le premier alinéa de cette disposition méconnaîtrait l'alinéa 11 du Préambule de 1946, en ce qu'elle priverait les personnes handicapées qui n'auraient pas été accueillies en foyer médicalisé de toute aide sociale à l'hébergement en établissement social ou médico-social.

Cependant, le Conseil constitutionnel « *reconnaît au législateur une importante marge de manœuvre pour la mise en œuvre des exigences du onzième alinéa* »<sup>7</sup>, comme l'illustre le contrôle distancié qu'il exerce sur les exigences constitutionnelles de mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités ou en faveur des personnes défavorisées,<sup>8</sup> ce qui recouvre dans sa jurisprudence les personnes handicapées. Ainsi, selon sa jurisprudence, cet alinéa impose seulement « *tant au législateur qu'au Gouvernement, conformément à leurs compétences respectives, de déterminer dans le respect des principes* » qu'il proclame « *les modalités de leur mise en œuvre* », en retenant celles « *qui lui paraissent appropriées* » (CC, décision n° 2001-451 DC, 27 novembre 2001 ; CC, décision n° 2023-1039 QPC du 24 mars 2023).

Or, en entendant prévenir toute rupture dans la prise en charge des personnes handicapées ayant été accueillies avant un âge déterminé dans un établissement de type foyer médicalisé, le premier alinéa de l'article L. 334-5-1 satisfait bien aux exigences constitutionnelles du onzième alinéa. Et à supposer qu'il empêche le versement d'une aide à l'hébergement d'une personne orientée mais non accueillie dans un tel établissement, cette carence est en tout état de cause remédiée par le second alinéa de l'article 334-5-1, dont a fait application le tribunal

<sup>7</sup> Cahiers du Conseil constitutionnel, sous décision CC, n° 2022-844 DC du 15 décembre 2022

<sup>8</sup> CC, n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, pt. 101 ; CC, 23 septembre 2011, n° 2011-170 QPC.

administratif, et par l'ensemble des dispositifs d'aide sociale mis en place par ailleurs par le législateur.

Les griefs invoqués par l'UDAF n'étant pas sérieux et ne soulevant en outre aucune question nouvelle, vous ne transmettez pas la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel. Tel est le sens de nos conclusions.

\*\*\*