Paris, le 30 juillet 2025

Décision du Défenseur des droits n°2025-149

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Saisie par un mandataire judiciaire à la protection des majeurs, qui estime qu'une atteinte est portée au droit des bénéficiaires de l'aide sociale à l'hébergement, de garder à leur disposition un montant minimum de ressources au titre du reste à vivre ;

Recommande au conseil départemental de Z de modifier son règlement départemental d'aide sociale afin de prévoir la déduction de plein droit et sans plafonnement, pour la détermination des ressources prises en compte en vue de fixer le montant de la participation du bénéficiaire de l'aide sociale à l'hébergement à ses frais d'hébergement, de toutes les dépenses mises à sa charge par la loi et exclusives de tout choix de gestion, notamment des frais liés à la mise en place d'une mesure de mise sous sauvegarde de la justice, à la souscription d'une complémentaire santé et à celle d'une assurance responsabilité civile.

La Défenseure des droits demande au conseil départemental de Z de rendre compte des suites données à cette recommandation, dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

Recommandation en application de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

1. Le Défenseur des droits a été saisi par un mandataire judiciaire à la protection des majeurs, Monsieur X, de réclamations relatives aux modalités de détermination par le conseil départemental de Z, des ressources laissées à la disposition de cinq majeurs protégés dont il a la charge, bénéficiaires de l'aide sociale à l'hébergement (ASH) en qualité de personne âgée ou de personne en situation de handicap.

2. Ces personnes sont actuellement hébergées dans les conditions suivantes :

   - Madame Y, Monsieur W et Madame A sont accueillies dans des établissements pour personnes âgées ;
   - Madame B, en situation de handicap, est accueillie dans un foyer d'accueil médicalisé (FAM) ;
   - Monsieur C, également en situation de handicap, est bénéficiaire d'un accueil familial.

3. À l'appui de sa saisine, Monsieur X a indiqué que la réglementation relative au « reste à vivre » devant être laissé à la disposition des bénéficiaires de l'aide sociale à l'hébergement n'était pas respectée, sur certains points, par le conseil départemental de Z (ci-après CD Z).

4. Plus particulièrement, il a fait valoir que le règlement départemental d'aide sociale (RDAS) du CD Z, ne prévoyait pas la prise en charge, au titre de l'aide sociale, des frais de souscription d'une assurance responsabilité civile, et instituait un plafond de prise en charge des frais de mutuelle supportés par les bénéficiaires de l'ASH.

5. Après examen des éléments du dossier, les services du Défenseur des droits, par courrier daté du 17 décembre 2024, ont adressé au CD Z une note soumise au contradictoire, au terme de laquelle ils ont exposé les éléments de fait et de droit en considération desquels il leur apparaissait qu'une atteinte était portée aux droits des usagers bénéficiaires de l'ASH de disposer d'un montant minimum de ressources.

6. En réponse, par courrier en date du 24 janvier 2025, le président du CD Z a fait état des raisons pour lesquelles il estimait que le RDAS ne portait pas atteinte aux droits des usagers. S'agissant du plafonnement de la prise en charge des frais de mutuelle et de l'absence d'automaticité de celle des frais de souscription d'une assurance responsabilité civile, il s'est prévalu de décisions de justice ayant autorisé ces pratiques. Concernant la prise en charge des frais de placement sous sauvegarde de la justice, il a indiqué que celle-ci était automatique pour les personnes âgées, depuis l'actualisation du RDAS intervenue au 1er janvier 2023.

7. Cependant, ces éléments ne sont pas de nature à modifier la première analyse du Défenseur des droits.

Analyse juridique

8. Diverses dispositions législatives et réglementaires organisent les modalités de détermination du reste à vivre devant être laissé à la disposition des bénéficiaires de l'aide sociale à l'hébergement (ASH).

9. L'article L. 113 du code de l'action sociale et des familles (CASF) consacre le principe d'une ASH pour les personnes âgées : « *Toute personne âgée de soixante-cinq ans privée de ressources suffisantes peut bénéficier, soit d'une aide à domicile, soit d'un « accueil » chez des particuliers ou dans un établissement. Les personnes âgées de plus de soixante ans peuvent obtenir les mêmes avantages lorsqu'elles sont reconnues inaptes au travail* ».

10. Il en est de même, en vertu de l'article L. 344-5, 2° du même code, pour les personnes en situation de handicap, dont les ressources ne permettent pas de faire face à leurs frais d'hébergement et d'entretien.

11. L'article L. 132-3 du CASF fixe les règles de participation du bénéficiaire de l'aide sociale à ces frais : « *Les ressources de quelque nature qu'elles soient à l'exception des prestations familiales, dont sont bénéficiaires les personnes placées dans un établissement au titre de l'aide aux personnes âgées ou de l'aide aux personnes handicapées, sont affectées au remboursement de leurs frais d'hébergement et d'entretien dans la limite de 90 %. Toutefois les modalités de calcul de la somme mensuelle minimum laissée à la disposition du bénéficiaire de l'aide sociale sont déterminées par décret. (…)* ».

12. À l'égard des personnes âgées, cette somme mensuelle minimum a été fixée, « *lorsque l'accueil comporte l'entretien* », à 1 % du montant annuel de l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA) - soit 121 € en 2024 [1].

13. À l'égard des personnes handicapées, lorsque « *l'établissement assure un hébergement et un entretien complet y compris la totalité des repas* » l'article D. 344-35 du CASF [2] distingue selon que la personne travaille ou non :

- en l'absence d'activité, le reste à vivre correspond à 10 % de l'ensemble des ressources mensuelles, avec le maintien garanti d'un montant minimum, correspondant à 30 % de celui, mensuel, de l'allocation aux adultes handicapés ;
- si la personne travaille, bénéficie d'une aide aux travailleurs privés d'emploi ou effectue un stage de formation professionnelle ou de rééducation professionnelle, elle doit pouvoir disposer chaque mois du tiers des ressources garanties résultant de sa situation, ainsi que de 10 % de ses autres ressources, sans que ce minimum ne puisse être inférieur à 50 % du montant mensuel de l'allocation aux adultes handicapés.

[1] Article R. 231-6 du CASF

[2] Pris en application de l'article L. 344-5 du CASF

14. Le reste à vivre pour les personnes âgées placées en accueil familial est le même que celui garanti lors d'un accueil en établissement puisque, selon l'article R. 231-4, 2°, al. 2 du CASF, il « *doit garantir à l'intéressé la libre disposition d'une somme au moins égale au dixième de ses ressources, ainsi qu'au centième du montant annuel des prestations minimales de vieillesse arrondi à l'euro le plus proche* ».

15. Le même reste à vivre bénéficie aux personnes handicapées placées en accueil familial, l'article R. 241-1 du CASF, applicable aux personnes handicapées éligibles à l'ASH pour un accueil familial, opérant un renvoi aux dispositions de l'article R. 231-4 précité.

16. Il convient ainsi de retenir que les personnes nécessitant une aide sociale pour pouvoir être accueillies en établissement ou chez un particulier à titre onéreux, à raison de leur perte d'autonomie liée à l'âge ou de leur handicap, sont en droit de garder à leur disposition une somme destinée, selon la volonté exprimée dans le cadre des travaux parlementaires ayant conduit à l'adoption des dispositions à l'origine de l'article L. 132-3 du CASF, à constituer « *(…) un montant suffisant « d'argent de poche »(…) », destiné « (…) à couvrir les « menues dépenses » de la personne accueillie* » [3].

17. Il se déduit de cette intention que la somme de 10% des ressources laissée à disposition du bénéficiaire de l'ASH, ne doit pas servir au paiement des dépenses qui s'imposent à lui indépendamment de tout choix de gestion, notamment en raison de ses obligations légales ou réglementaires. Les intéressés doivent pouvoir disposer « *librement de 10 % de leurs ressources* »[4]. L'assiette des ressources, dont 90 % doit être prélevé au titre de la participation de la personne à son hébergement, doit être nette des dépenses présentant un caractère obligatoire et incompressible.

18. Le Conseil d'État a précisé la portée des textes organisant la participation des bénéficiaires de l'ASH accueillis en établissement au financement de leur hébergement, spécialement la question de l'assiette de ressources à prendre en compte pour fixer la somme à reverser.

19. Dans une décision du 14 décembre 2007 [5], le Conseil d'État a énoncé que les dispositions du CASF « *doivent* [devaient] *être interprétées comme devant permettre à ces personnes* [bénéficiaires de l'ASH accueillies en établissement] *de subvenir aux dépenses qui sont mises à leur charge par la loi et sont exclusives de tout choix de gestion, telles que les sommes dont elles seraient redevables au titre de l'impôt sur le revenu ; (…) »*, ce dont il a déduit « *que la contribution de 90 % prévue à l'article L. 132-3 du code de l'action sociale et des familles doit* [*devait*] *être appliquée sur une assiette de ressources diminuée de ces dépenses ;(…) ».*

[3] Conclusions de Luc Derepas, sur Conseil d'État, Assemblée, 14 décembre 2007, Département de la Charente Maritime, n° 286891. Il s'agit des travaux parlementaires de la loi n° 51-1498 du 31 décembre 1951 relative au budget des services de la santé et de la population pour l'année 1952, plus spécifiquement sur la question examinée, son article 2

[4] CE, 12 mai 2022, n° 454403

[5] CE , ass., 14 déc. 2007, Département Charente-Maritime, no 286891: Lebon 472

20. Le juge administratif a en outre considéré, s'agissant des dépenses liées à la santé, qu' : « *(…) eu égard aux exigences résultant du onzième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel se réfère le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 en vertu duquel la nation garantit à tous la protection de la santé, les dispositions du code de l'action sociale et des familles doivent être interprétées comme imposant également de déduire de cette assiette soit la part des tarifs de sécurité sociale restant à la charge des assurés sociaux du fait des dispositions législatives et réglementaires et le forfait journalier prévu par l'article L. 174-4 du code de la sécurité sociale, soit les cotisations d'assurance maladie complémentaire nécessaires à la couverture de ces dépenses* ».

21. Par suite, dans l'espèce considérée, il a été jugé que la somme minimale laissée à la disposition de la personne âgée hébergée devait être déterminée après déduction des sommes nécessaires à l'acquisition d'une couverture maladie complémentaire, destinée à assurer la couverture de la part des frais de santé restés à la charge des assurés sociaux.

22. Le Conseil d'État a par la suite confirmé et développé sa jurisprudence relative aux dépenses à déduire de l'assiette des ressources prises en compte : « *(…) pour la détermination des ressources du bénéficiaire de l'aide sociale devant, en application des dispositions précitées du code de l'action sociale et des familles, être affectées dans la limite de 90 %, au remboursement de ses frais d'hébergement, il y a lieu de déduire de l'ensemble de ses ressources de toute nature, les charges qui revêtent pour elle un caractère obligatoire ainsi que celles qui sont indispensables à sa vie dans l'établissement dans la mesure où elles ne sont pas incluses dans les prestations offertes par ce dernier ; (…)* » [6].

23. Le juge administratif a considéré, dans cette décision, qu'il en allait ainsi des cotisations d'assurance maladie complémentaire nécessaires à la couverture des dépenses de santé ainsi que des dépenses qui sont exclusives de choix de gestion, « *au nombre desquelles figurent les frais de tutelle et la taxe foncière, ainsi que l'assurance responsabilité civile* ».

24. La déduction à opérer au titre de ces dépenses doit porter sur l'intégralité de la somme engagée, aucune disposition n'autorisant un règlement départemental d'aide sociale à instituer un plafonnement de la prise en charge [7].

25. À cet égard, il convient de rappeler que les dispositions d'un règlement départemental d'aide sociale ne peuvent restreindre les droits institués par la loi ou le règlement, qu'il s'agisse de leur existence même ou de leur étendue.

26. En effet, selon l'article L. 111-4 du CASF : « *L'admission à une prestation d'aide sociale est prononcée au vu des conditions d'attribution telles qu'elles résultent des dispositions législatives ou réglementaires et, pour les prestations légales relevant de la compétence du département ou pour les prestations que le département crée*

[6] CE, 18 octobre 2017, req n°140203.
[7] Ibid.

de sa propre initiative, au vu des conditions d'attribution telles qu'elles résultent des dispositions du règlement départemental d'aide sociale mentionné à l'article L. 121-3 ».

27. Ce dernier texte dispose : « *Dans les conditions définies par la législation et la réglementation sociales, le conseil départemental adopte un règlement départemental d'aide sociale définissant les règles selon lesquelles sont accordées les prestations d'aide sociale relevant du département ».*

28. Ainsi, la loi et le règlement fixent un socle minimum de droits au titre de l'aide sociale, que les départements ne peuvent modifier - par la voie de leur RDAS ou des délibérations votées par leur assemblée - que dans un sens plus favorable aux usagers.

29. Cet état du droit a été rappelé de façon très explicite par le Conseil d'État, dans deux décisions du 29 mai 2019 rendues en matière d'aide sociale à l'enfance et qui concernaient deux départements différents [8].

30. La juridiction administrative, après avoir rappelé notamment les dispositions des articles L. 111-4 et L. 121-3 du CASF, a énoncé :

« Il résulte de ces dispositions que le département a l'obligation de verser celles des prestations d'aide sociale que la loi met à sa charge à toute personne en remplissant les conditions légales. Lorsque les conditions d'attribution ou les montants des prestations sont déterminées par les lois et décrets qui les régissent, le règlement départemental d'aide sociale ne peut édicter que des dispositions plus favorables. En l'absence de conditions ou montants précisément fixés par les lois et décrets, si le règlement départemental d'aide sociale peut préciser les critères au vu desquels il doit être procédé à l'évaluation de la situation des demandeurs, il ne peut fixer de condition nouvelle conduisant à écarter par principe du bénéfice des prestations des personnes qui entrent dans le champ des dispositions législatives applicables. Enfin, pour les prestations d'aide sociale qu'il crée de sa propre initiative, le département définit, par le règlement départemental d'aide sociale, les règles selon lesquelles ces prestations sont accordées ».

31. Dans ces deux affaires, le Conseil d'État a privé d'effet les règlements départementaux d'aide sociale dont les dispositions relatives aux conditions d'attribution des prestations concernées conduisaient à en restreindre l'accès, tel que prévu par les textes légaux et règlementaires.

32. En l'espèce, le conseil départemental de Z méconnaît l'étendue de la prestation d'aide sociale à l'hébergement instituée par les dispositions législatives et réglementaires, eu égard aux modalités suivant lesquelles il détermine dans son RDAS l'assiette de ressources servant à calculer les 90 % à reverser au département.

33. Le caractère problématique de ces modalités résulte tout d'abord de l'institution, d'une part, d'un plafonnement de la déduction à opérer au titre des frais de

[8] CE n°29 mai 2019, numéros 417406 et 417467, décisions mentionnées aux tables du recueil Lebon

mutuelle/complémentaire santé et, d'autre part, d'une condition d'accord préalable pour la déduction des frais de tutelle des personnes handicapées.

34. Le CD Z, dans son courrier du 24 janvier 2025, indique que le plafonnement de la déduction à opérer au titre des frais de mutuelle, a été admis par la cour administrative d'appel de Paris dans un arrêt du 31 janvier 2022 [9] . Or, outre qu'il n'est pas établi que dans cette affaire le principe du plafonnement de la déduction des dépenses exclusives de tout choix de gestion ait été précisément contesté et débattu, le plafonnement ainsi mis en œuvre par la cour d'appel n'est, en toute hypothèse, pas conforme à la solution instituée par le Conseil d'État, pour lequel « *aucune disposition n'autorise le département à plafonner les déductions opérées des ressources des personnes hébergées avant affectation au remboursement des frais d'hébergement au titre d'une assurance maladie complémentaire* » [10].

35. Par ailleurs, si, comme le précise le CD Z, l'automaticité de la déduction des frais de mise sous sauvegarde de la justice est prévue par le RDAS pour les personnes âgées, cette solution n'est pas étendue aux personnes en situation de handicap, ce qui n'est pas conforme à la solution dégagée par le Conseil d'État.

36. En outre, le RDAS ne mentionne pas la déduction des frais de souscription d'une assurance responsabilité civile et, plus généralement, de toutes dépenses s'imposant aux bénéficiaires en vertu notamment de la loi ou d'impératifs de santé, et qui ne résultent d'aucun choix de gestion de leur part [11].

37. Le CD Z indique, s'agissant des frais de souscription d'une assurance responsabilité civile, qu'ils ne figurent pas parmi les charges exclusives de tout choix de gestion, en se référant à une solution jurisprudentielle qui depuis lors, et sur ce point précisément, a évolué. En effet, contrairement à ce qu'il avait jugé en 2007 [12], le Conseil d'État a considéré, dans sa décision précédemment citée du 18 octobre 2017 [13], que les frais de souscription d'une assurance responsabilité civile figuraient parmi les « *dépenses qui sont exclusives de choix de gestion* ».

38. En considération de ces éléments, la Défenseure des droits recommande au conseil départemental de Z de modifier son règlement départemental d'aide sociale afin de prévoir la déduction de plein droit et sans plafonnement, pour la détermination des ressources prises en compte en vue de fixer le montant de la participation du bénéficiaire de l'aide sociale à l'hébergement à ses frais d'hébergement, de toutes les dépenses mises à sa charge par la loi et exclusives de tout choix de gestion, notamment des frais liés à la mise en place d'une mesure de mise sous sauvegarde de la justice, à la souscription d'une complémentaire santé et à celle d'une assurance responsabilité civile.

---

[9] N° 21PA05254

[10] CE 11 janvier 2016, n°140186 bis et CE, 18 octobre 2017, req n°140203.

[11] Fiche 1-6 du RDAS : « *Dispositions communes : personnes en situation de handicap et personnes âgées, prestation : conséquences de l'admission à l'aide à l'hébergement* ».

[12] CE , ass., 14 déc. 2007, Département Charente-Maritime, no 286891: Lebon 472

[13] N°140223

39. Elle demande au conseil départemental de Z de rendre compte des suites données à cette recommandation, dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision

Claire HÉDON