

Paris, le 3 juin 2024

---

**Décision du Défenseur des droits n°2024-077**

---

**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 ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Saisie par Monsieur X, qui estime que le refus d'attribution qui lui a été opposé par le conseil départemental de Y, d'une aide sociale destinée au financement d'une aide-ménagère porte atteinte à son droit de bénéficier de la prestation départementale d'aide-ménagère ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de Montreuil.

Claire HÉDON

---

**Observations devant le tribunal administratif de Montreuil  
présentées dans le cadre de l'article 33 de la loi organique n° 2011-  
333 du 29 mars 2011**

---

1. Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation relative à un refus d'attribution, par le conseil départemental de Y, d'une aide sociale destinée au financement d'une aide-ménagère.

**Faits et instruction de la réclamation**

2. Monsieur X, qui est placé sous curatelle renforcée, dispose pour seul revenu de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), laquelle lui est attribuée en raison de son taux d'incapacité, compris entre 50% et 79%, et de la restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi (RSDAE) qu'il subit en raison de son handicap.
3. Le 16 avril 2021, il a déposé un dossier de demande d'aide-ménagère au centre communal d'action sociale de la ville de Z où il demeure.
4. Par courrier du 29 mars 2022, les services du conseil départemental de Y (CD Y) lui ont notifié un refus, au motif qu'il ne réunissait pas les conditions d'éligibilité à cette prestation, fixées par l'article L 241-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF).
5. Le 6 avril 2022, l'intéressé a formulé un recours préalable obligatoire (RAPO) auprès du président du CD Y.
6. Le 7 mai 2022, Monsieur X a reçu un courrier de la Direction de l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées du CD Y, confirmant le refus d'attribution de l'aide-ménagère au motif qu'il ne justifiait pas de la condition de handicap instituée par l'article L.241-1 CASF, à savoir la fixation d'un taux d'incapacité égal ou supérieur à 80%.
7. Le 4 juillet 2022, Monsieur X a formé un recours devant le tribunal administratif de Montreuil pour contester ce refus.
8. C'est dans ces conditions qu'il a saisi le Défenseur des droits.
9. Par courrier du 25 novembre 2022, puis relances adressées les 14 décembre 2022 et 15 février 2023 au CD Y, les services du Défenseur des droits ont fait valoir l'existence d'un cas alternatif d'attribution de l'aide sociale litigieuse, dans l'hypothèse d'un taux de handicap inférieur à 80%, si la personne justifie d'une « *impossibilité d'accès à l'emploi* », notion paraissant correspondre à celle de « *restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi* » (RSDAE), introduite par la loi de finances pour 2007<sup>1</sup> afin de simplifier les règles d'attribution de l'AAH. Ils ont sollicité du conseil départemental les éléments fondant son interprétation, divergente, de la réglementation.

---

<sup>1</sup> Article 131 de la loi n°2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007

10. Par courrier du 22 novembre 2023, le CD Y a indiqué que la rédaction de l'article L. 241-1 du CASF ne lui permettait pas de modifier sa position, tout en reconnaissant qu'elle posait problème et ferait l'objet d'une étude de son service juridique, en vue de la formation éventuelle d'une question prioritaire de constitutionnalité dans le cadre du contentieux engagé par le réclamant.
11. Par courrier du 7 mai 2024, les services du Défenseur des droits ont adressé au CD Y une note soumise au contradictoire récapitulant les éléments de fait et de droit en considération desquels il leur apparaissait qu'une atteinte était portée aux droits de Monsieur X. Ils ont invité le département à apporter une réponse dans un délai d'un mois, et fait savoir que la Défenseure des droits pourrait formuler des observations devant le tribunal administratif de Montreuil saisi du litige.
12. Par courrier du 15 mai 2024, le CD Y a indiqué avoir transmis la note au service compétent, lequel, s'il le jugeait nécessaire, y répondrait dans les meilleurs délais.
13. Les services du Défenseur des droits ont par la suite été informés de ce que le tribunal administratif examinerait le litige lors de son audience du 6 juin 2024. Par conséquent, ils ont invité les services du département, par courriel, à répondre à leur note au plus tard le 30 mai 2024.
14. Par courriel du 29 mai 2024, les services du CD Y ont indiqué que leur position procédait d'une lecture stricte de l'article L. 241-1 du CASF, dont ils considéraient toutefois qu'il posait problème, notamment au regard de certaines dispositions constitutionnelles. Ils ont précisé être dans l'attente de la décision du tribunal administratif de Montreuil sur la question de droit soulevée par le litige de Monsieur X.

### **Analyse juridique**

15. L'article L 241-1 du CASF dispose que « *toute personne handicapée dont l'incapacité permanente est au moins égale au pourcentage fixé par le décret prévu au premier alinéa de l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale ou qui est, compte tenu de son handicap, dans l'impossibilité de se procurer un emploi, peut bénéficier des prestations prévues au chapitre Ier du titre III du présent livre, à l'exception de l'allocation simple à domicile<sup>2</sup>* ».
16. La genèse, puis l'évolution des textes applicables, semblent plaider en faveur d'une assimilation de la notion d'« *impossibilité de se procurer un emploi* », visée à l'article L. 241-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF), à celle de

---

1. Parmi les prestations d'« *aide à domicile et d'accueil* » prévues pour les personnes âgées, figure l'allocation représentative des services ménagers (dite "aide-ménagère"), instituée aux articles L.231-1 et R.231-2 du CASF.

« restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi » prévue, depuis la loi de finances pour 2007, à l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale (CSS).

17. En effet, l'article L.241-1 du CASF prévoit deux cas alternatifs d'ouverture du droit à l'aide-ménagère pour les personnes handicapées.

18. Or, ces cas correspondent aux deux situations dans lesquelles les personnes handicapées étaient « historiquement », de 1975 à 2007, éligibles au bénéfice de l'AAH, à savoir, soit :

- avoir un taux d'incapacité égal ou supérieur à 80 %, en application de l'article L.821-1 al 1<sup>er</sup> du code de la sécurité sociale,
- en application de l'article L. 821-2 du même code, avoir un taux d'incapacité compris entre 50% et 79%, et subir une « impossibilité de se procurer un emploi », notion remplacée à compter de l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2007, par une « restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi ».

19. Ainsi, la loi n°75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées a créé l'AAH, dont elle a défini en son article 35. I et II [devenus articles L. 821-1 et L. 821-2 du CSS] les conditions d'attribution :

*« I - Toute personne de nationalité française ou ressortissant d'un pays ayant conclu une convention de réciprocité en matière d'attribution d'allocations aux handicapés adultes résidant sur le territoire métropolitain ou dans les départements d'outre-mer, ayant dépassé l'âge d'ouverture du droit à l'allocation d'éducation, spéciale prévue à l'article L. 543-1 du code de la sécurité sociale, **dont l'incapacité permanente est au moins égale à un pourcentage fixé par décret**, perçoit une allocation aux adultes handicapés lorsqu'elle ne perçoit pas au titre d'un régime de sécurité sociale, d'un régime de pension de retraite ou d'une législation particulière, un avantage de vieillesse ou d'invalidité d'un montant égal à ladite allocation.*

(...).

*« II - **L'allocation aux adultes handicapés est également versée à toute personne dont l'incapacité permanente n'atteint pas le pourcentage fixé par le décret prévu au premier alinéa ci-dessus mais qui est, compte tenu de son handicap, dans l'impossibilité, reconnue par la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel prévue à l'article L. 323-11 du code du travail de se procurer un emploi.***

(...)».

20. L'article 48 de cette même loi a également prévu d'accorder le bénéfice de l'aide-ménagère aux personnes handicapées répondant aux conditions d'attribution définies à l'article 166 du CASF [devenu l'article L. 241-1 du CASF] :

*« Toute personne handicapée dont l'incapacité permanente est au moins égale au pourcentage fixé par le décret prévu à l'article 35 de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 ou qui est, compte tenu de son handicap, dans l'impossibilité de se procurer un emploi, peut bénéficier des prestations prévues au chapitre V du présent titre, à l'exception de l'allocation simple à domicile.*

*«(...)».*

21. Il ressort de ces dispositions que le législateur, lorsqu'il a institué en 1975 la possibilité d'une aide-ménagère pour certaines personnes handicapées, a souhaité que les bénéficiaires de cette aide soient les mêmes que celles qui sont éligibles à l'AAH.

22. Par ailleurs, l'exposé des motifs de l'article 53<sup>3</sup> du projet de loi de finances initial pour 2007, intitulé « *Clarification des règles d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) pour les personnes rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi* », précise notamment :

*« Le présent article vise à clarifier la notion d'« impossibilité de se procurer un emploi » compte tenu du handicap qui fonde l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) pour une incapacité comprise entre 50 et 79 %, au titre de l'article L 821-2 du code de la sécurité sociale. Cette condition souffre en effet de deux défauts majeurs. D'une part, elle est imprécise et donc difficilement appréciable par les Commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées ; il en résulte des disparités dans l'appréciation de cette condition, soulignées dès 1998 par le rapport d'enquête conjoint de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales sur l'allocation aux adultes handicapés et confirmées par le rapport d'audit de modernisation sur l'AAH réalisé en avril 2006. D'autre part, elle apparaît, par son caractère absolu, en contradiction avec la reprise d'une activité professionnelle et peut constituer un véritable frein au retour à l'emploi des allocataires.*

*En accord avec l'une des préconisations du rapport d'audit sur l'AAH, il est proposé de substituer à la notion d'« impossibilité de se procurer un emploi » celle de « restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi » compte tenu du handicap, afin :*

- de faciliter une application harmonisée de la législation par les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées garantissant un traitement équitable des usagers sur le territoire national ;*
- de conjuguer le bénéfice de l'AAH avec la reprise d'une activité professionnelle, objectif poursuivi par le gouvernement à travers les réformes récentes visant à encourager le retour à l'emploi des personnes handicapées ;*

---

<sup>3</sup> Devenu l'article 131 de la loi de finances pour 2007

- d'apporter des réponses adaptées à la situation de la personne en fonction de son handicap, notamment en facilitant l'intervention du service public de l'emploi auprès des personnes handicapées.  
(...)).

23. C'est dans un état d'esprit identique que les motifs de l'évolution de la réglementation proposée ont été présentés à la commission des finances, de l'économie générale et du plan par le rapporteur spécial du texte :

*« Les modalités d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ont fait l'objet d'un audit de modernisation au premier semestre 2006. L'une de ses conséquences sera la mise en place, en 2007, d'une évaluation systématique des capacités professionnelles des demandeurs d'AAH, afin d'examiner les possibilités de reprise d'une activité professionnelle. La loi du 11 février 2005 a en effet posé le principe du retour à l'emploi et, donc, du soutien apporté par l'État à l'insertion professionnelle et sociale de la personne handicapée, autant que sa situation le permet. La loi a notamment inscrit les allocataires de l'AAH au nombre des bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés et augmenté la contribution versée à l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées par les entreprises soumises à l'obligation d'emploi. L'audit a fait apparaître que les décisions d'attribution de l'AAH font l'objet d'écarts entre les départements engendrant des inégalités de traitement, c'est pourquoi il a été décidé d'instaurer un système de suivi de ces décisions. Les écarts devront être analysés et les critères d'attribution devront être rapprochés.*

*« Cet article remplace en conséquence la notion d'« impossibilité de se procurer un emploi » prévue à l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale, aujourd'hui considérée comme trop imprécise et difficilement appréciable par les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, par la notion de « restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi ». Cette formulation reprend une classification de l'OMS. La nouvelle rédaction de l'article L.821-2 du code de la sécurité sociale comporte le choix des termes de "restriction", "substantielle" et "durable".*

*La formulation du troisième critère relatif à l'attribution de l'AAH au titre de l'article L. 821-2 s'appuie sur une terminologie et des concepts utilisés dans la définition du handicap, prévus dans l'article 2 de 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 ».*

24. L'article L.821-2 du CSS a ainsi évolué, avec désormais une référence à la RSDAE pour l'attribution de l'AAH aux personnes justifiant d'un taux d'incapacité compris entre 50% et 79%.

25. L'article L.241-1 du CASF n'a pas été modifié pour sa part, continuant de se référer à la condition d'« *impossibilité de se procurer un emploi* » pour l'éligibilité des personnes handicapées ne justifiant pas d'un taux de 80%, à certaines aides sociales, dont l'aide-ménagère.
26. Or, comme il a été dit, la volonté du législateur était que les personnes handicapées répondant aux conditions pour ouvrir droit à l'AAH puissent bénéficier de l'aide-ménagère. Dès lors, la condition d'« *impossibilité de se procurer un emploi* », prévue à l'article L. 241-1 du CASF, semble davantage résulter d'un défaut d'harmonisation de la législation que de l'intention du législateur d'exclure les bénéficiaires de l'AAH justifiant d'une RSDAE du droit à l'aide-ménagère.
27. En outre, il faut relever qu'à ce jour, aucune instance n'apprécie la notion « *d'impossibilité de se procurer un emploi* » puisque les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), siégeant au sein des MDPH, ne recourent plus à cette notion mais à celle de « *restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi* », telle qu'elle est définie par le décret n°2011-974 du 16 août 2011 ayant institué l'article D. 821-1-2 du CSS.
28. Cette dernière notion répond à un référentiel strict, exposé par la circulaire DGCS/SD1/2011/413 du 27 octobre 2011 *relative à l'application du décret n°2011-974 du 16 août 2011 relatif à l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés aux personnes handicapées subissant une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi et à certaines modalités d'attribution de cette allocation.*
29. Par suite, la position du CD Y, consistant à refuser de se référer à la RSDAE reconnue par la CDAPH – reconnaissance effectuée à l'appui d'une décision d'attribution de l'AAH au profit d'une personne ayant un taux compris entre 50% et 79% - revient en pratique à priver d'effet le second cas d'attribution de l'aide-ménagère prévu par l'article L. 241-1 du CASF, faute de possibilité pour l'usager, d'accéder à une instance susceptible de lui reconnaître l'« *impossibilité de se procurer un emploi* ».
30. Au demeurant, cette position ne semble pas stabilisée, dans la mesure où les services du CD Y, lorsqu'ils ont été interrogés par l'assistante sociale accompagnant Monsieur X, sur l'assimilation de l'« *impossibilité de se procurer un emploi* » à la RSDAE pour pouvoir accéder à l'aide-ménagère, ont dans un premier temps répondu par l'affirmative, aux termes d'un courriel du 11 septembre 2020.

31. Cette dernière position est, notamment, adoptée par le département du Val de Marne, lequel mentionne expressément sur son site que le droit à l'aide-ménagère est ouvert aux personnes handicapées titulaires d'une carte d'invalidité à 80 %, ou relevant de la restriction substantielle et durable à l'emploi (RSDAE) avec un taux d'incapacité compris entre 50 % et 79 % et attribuée par la MDPH.
32. Il doit être précisé qu'une telle position ne place pas le département dans l'illégalité au regard de la lettre de l'article L. 241-1 du CASF, dans lequel subsiste la notion d'« *impossibilité de se procurer un emploi* ».
33. En effet, il résulte de la jurisprudence du Conseil d'État, précisant la portée de l'article L. 111-4 du CASF, que les départements, pour les prestations d'aide sociale relevant de leur compétence, ne peuvent durcir les conditions d'admission prévues par la loi ou le règlement, mais sont autorisés à adopter une pratique ou une réglementation – par le biais du règlement départemental d'aide sociale - plus favorable à l'utilisateur.<sup>4</sup>
34. Ainsi, en l'espèce, le CD Y ne méconnaîtrait pas la loi – en l'occurrence l'article L. 241-1 du CASF - s'il décidait que les personnes handicapées justifiant d'un taux d'incapacité compris entre 50% et 79% et d'une RSDAE, peuvent prétendre au bénéfice d'une aide-ménagère.
35. Enfin, et s'agissant du cas spécifique de Monsieur X, il doit être précisé, en tout état cause, qu'un médecin psychiatre de la structure hospitalière au sein de laquelle l'intéressé est suivi depuis 2004, a attesté dans un certificat en date du 11 mars 2024, de l'impossibilité de se procurer un emploi dans laquelle se trouve le réclamant, en raison de l'affection dont il est atteint.
36. En considération de ces éléments, il apparaît que la position du CD Y porte atteinte au droit reconnu à certaines personnes handicapées de bénéficier, au titre de l'aide sociale départementale, d'une aide-ménagère à domicile.
37. Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend soumettre au tribunal administratif de Montreuil.

Claire HÉDON

---

<sup>4</sup> Conseil d'Etat, dans deux décisions du 29 mai 2019 rendues en matière d'aide sociale à l'enfance et qui concernaient deux départements différents, n°417406 et n°417467, mentionnés aux tables du recueil Lebon).