



HAL
open science

Le statut juridique des aidantes et des aidants. La situation française au regard du droit européen

Philippe Martin

► **To cite this version:**

Philippe Martin. Le statut juridique des aidantes et des aidants. La situation française au regard du droit européen. Informations sociales, 2023, n°208 (4), pp.62 - 69. 10.3917/inso.208.0062 . hal-04370611

HAL Id: hal-04370611

<https://hal.science/hal-04370611v1>

Submitted on 3 Jan 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Le statut juridique des aidantes et des aidants. La situation française au regard du droit européen

Philippe Martin

DANS **INFORMATIONS SOCIALES** 2022/4 (N° 208), PAGES 62 À 69
ÉDITIONS **CAISSE NATIONALE D'ALLOCATIONS FAMILIALES**

ISSN 0046-9459

DOI 10.3917/inso.208.0062

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2022-4-page-62.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Caisse nationale d'allocations familiales.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Le statut juridique des aidantes et des aidants. La situation française au regard du droit européen

Philippe Martin – juriste



Le rôle d'aidant d'une personne âgée dépendante est longtemps resté une affaire privée, comme les risques qui l'accompagnent. L'Europe a abordé la question sous l'angle de l'égalité entre les sexes tandis que la France a commencé par légiférer sur le rôle des aidants dans le secteur du handicap. Si le droit français s'attache aujourd'hui à définir un statut des aidants de personnes âgées, ses efforts restent fragmentés.

Pourquoi évoquer ou en appeler aujourd'hui à un « statut juridique » des aidants ?⁽¹⁾ En termes simples, on dira qu'il s'agit de pleinement reconnaître un rôle social – les soins, ou le « care », apportés par leurs proches à des personnes handicapées et/ou âgées –, qui a pendant longtemps été assumé de manière invisible ou quasi invisible. On relèvera néanmoins que le mouvement associatif français autour des patients, des personnes handicapées et des personnes âgées milite depuis une trentaine d'années pour une reconnaissance de ce rôle et sa traduction sous forme de droits (Laporte, 2005).

En France comme dans d'autres pays, le législateur s'est préoccupé de la situation des aidants familiaux ou, selon le vocable utilisé, des aidants dits informels (Zigante, 2018) en ce que leur rôle, normé par des obligations morales, sociales ou même juridiques (le devoir d'assistance ou d'entraide du droit civil), peut amoindrir les droits ou les chances de l'individu qui s'y consacre : exclusion de fait de la sphère du travail formel et des droits sociaux qui y sont liés ; risque de perdre son emploi pour cause d'absentéisme (avec, pour ces deux risques, de fortes inégalités au détriment des femmes), risque d'épuisement, etc. Le droit tente donc d'apporter des correctifs à ces situations perçues comme dommageables pour l'aidant familial.

Le présent article a pour objet de mettre en lumière la manière dont s'est construite en droit français la notion ou, plus exactement, la catégorie « aidant » : à partir de quels questionnements, de quels objectifs ? Comme nous l'avons suggéré, cette catégorie émerge aussi dans nombre d'autres pays,

notamment européens. On s'interrogera dès lors sur la place et le rôle que joue le droit européen en la matière : est-il source de règles supranationales qui détermineraient juridiquement l'approche que peuvent avoir les États membres de l'Union européenne (UE) en matière de politique de la dépendance et du handicap et constitueraient un cadre pour un statut européen de l'aidant ? Si le droit européen aborde le sujet des aidants, il le fait selon un prisme bien particulier, celui de l'égalité entre les femmes et les hommes, et, de ce fait, de manière partielle. Le droit français affiche d'autres ambitions : il tente de couvrir différentes dimensions, telles que la conciliation entre activité salariée et aide apportée à un proche en perte d'autonomie, la reconnaissance *du travail* de l'aidant non professionnel (sa rémunération, la possibilité de valider des droits en matière de retraite...) ou encore la santé de l'aidant face au risque d'épuisement. Toutefois, force est de constater que la construction d'un statut juridique des aidants s'avère laborieuse et reste inaboutie.

La question des aidantes et des aidants au prisme du droit européen

Dans la mesure où l'UE dispose de compétences pour prendre des mesures concernant le droit du travail et pour promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes, c'est à travers ce prisme que le droit européen a pu considérer la question des aidants. Cela ne signifie pas que l'UE ne s'intéresse pas aux problèmes du vieillissement et de la dépendance (ou perte d'autonomie). Simplement, faute de pouvoir produire de véritables règles de droit s'imposant aux États membres dans ce domaine, elle mobilise divers outils, certes formellement non contraignants mais qui, néanmoins, ont vocation à impulser une dynamique de convergence des politiques et actions nationales.

> Une intervention de l'UE sur le fondement de l'égalité entre les femmes et les hommes

L'égalité entre les femmes et les hommes est un principe fondamental de l'Union européenne. Ce principe est consacré par les traités européens et il est réaffirmé par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne adoptée le 7 décembre 2000. L'action de l'UE en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes a conduit à envisager la question de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale (Moizard, 2006) et à s'attaquer aux effets de genre, à savoir la sous-représentation des femmes sur le marché du travail du fait de leur implication supérieure à celle des hommes dans les obligations familiales, notamment le fait de s'occuper d'un membre de la famille malade ou dépendant.

Une première directive européenne sur le congé parental fut adoptée en 1996 à la suite d'un accord-cadre des partenaires sociaux conclu en 1995. Des améliorations ont été apportées avec l'adoption de la directive 2010/18 du 8 mars 2010, qui demeure néanmoins centrée sur les soins et l'éducation à porter aux enfants. La figure de l'aidant en tant que personne s'occupant d'un proche handicapé ou d'un parent âgé en situation de dépendance en était

“ (...) le droit européen adopte (...) une approche assez restrictive de ce qu'est un aidant éligible au congé [d'aidant] (...). ”

absente. L'adoption du « socle européen des droits sociaux » en 2017 (sur la portée juridique de ce texte, v. *infra*) va cependant faire émerger la question du rôle des aidants dans l'accompagnement des personnes âgées ou des personnes handicapées. Cela a conduit à l'adoption de la directive 2019/1158 du Parlement européen et du

Conseil du 20 juin 2019, concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants, qui se substitue à la directive de 2010 sur le congé parental.

Dans son préambule, la nouvelle directive reprend l'idée d'encourager les femmes à participer au marché du travail. Le texte mentionne aussi le phénomène de vieillissement de nos populations et de la dépendance liée à l'âge, et en déduit que le besoin de soins informels est appelé à augmenter. Dans son contenu juridique, la directive 2019/1158 reprend un certain nombre de règles déjà posées dans la directive 2010/18 sur le congé parental tout en y ajoutant la reconnaissance d'un congé pour les aidants, de cinq jours ouvrables par an. Il s'agit d'une prescription minimale n'empêchant pas les législations nationales de prévoir un congé plus long (le droit français est sur ce plan plus avantageux). On observera aussi que le droit européen adopte dans ce texte une approche assez restrictive de ce qu'est un aidant éligible au congé : il s'agit « *d'un travailleur qui apporte des soins personnels ou une aide personnelle à un membre de la famille ou à une personne qui vit dans le même ménage que le travailleur et qui nécessite des soins ou une aide considérable pour raison médicale grave telle qu'elle est définie par chaque État membre* ». Cela laisse la possibilité aux législations nationales d'exiger du travailleur qu'il produise un certificat médical préalable attestant d'un besoin important de soins ou d'aide en raison d'un état de santé fortement dégradé de la personne aidée.

> Une dynamique de convergence des politiques nationales de prise en charge de la perte d'autonomie

Divers outils et textes non juridiquement contraignants sont apparus au plan européen. Notamment, la Charte européenne de l'aidant familial, élaborée et adoptée par la Confédération des organisations familiales de l'Union européenne (Coface) en 2009. Ce document n'émane pas des instances politiques de l'UE mais de la société civile organisée au plan européen ; il constitue néanmoins un outil de référence à destination des diverses organisations représentatives des personnes en situation de handicap et de dépendance ainsi que pour leurs familles et les instances officielles de l'Union européenne. La Charte Coface, en son article 6, entend reconnaître un « *statut officiel de l'aidant familial* » décliné autour de droits en matière d'emploi, d'accessibilité universelle (transports, logement), de retraite et de santé (droit au répit).

On peut aussi mentionner le socle européen des droits sociaux de l'UE adopté le 17 novembre 2017 par le Conseil européen, le Parlement européen et la Commission européenne lors du sommet de Göteborg. Ce texte constitue un

acte politique visant à relancer l'Europe sociale. Son article 18 est consacré aux « *soins de longue durée* » et dispose que « *toute personne a droit à des services de soins de longue durée abordables et de qualité, en particulier des services de soins à domicile et des services de proximité* ». Ce texte a déjà inspiré plusieurs initiatives concrètes, telle que la garantie de l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle pour les aidants (la directive 2019/1158 de l'UE se réfère explicitement au socle européen des droits sociaux).

La Commission a par ailleurs suscité la création d'un Réseau européen de politique sociale, en 2014, dont les travaux instaurent une sorte de surveillance des politiques nationales. Ce réseau d'experts a notamment produit une étude sur les politiques de « soins de longue durée » (*European Social Policy Network*, 2018). Cette étude met en exergue le rôle significatif des aidants informels dans les 35 pays investigués. Elle souligne toutefois que, même si nombre de pays ont instauré un congé d'aidant au profit des salariés qui doivent s'occuper d'un proche dépendant, peu ont mis en place un véritable statut de l'aidant incluant l'octroi de prestations en soutien à cette activité. Le document débouche sur une série de recommandations adressées aux États, certaines leur enjoignant de renforcer les mesures de soutien aux aidants (conseil, formation, solutions de répit, reconnaissance de droits dans les régimes de protection sociale, droit à congés pour prendre en charge une personne dépendante). La France se situe cependant dans le groupe de pays qui ont mis en place des soutiens jugés significatifs.

La laborieuse construction d'un statut des aidantes et des aidants en droit français

En France, depuis une trentaine d'années, nombre de travaux, de rapports et d'avis ont soulevé la nécessité de reconnaître pleinement le rôle des aidants⁽²⁾ tout en relevant l'absence de véritable statut. La construction d'un statut juridique des aidants souffre en réalité d'une certaine ambiguïté qui se révèle dans la terminologie même. En droit français coexistent en effet les notions d'aidant familial et de proche aidant. La notion d'aidant familial est présente dans différents textes qui concernent les personnes handicapées⁽³⁾ ; la notion de proche aidant, plus large que celle d'aidant familial, est quant à elle apparue avec le développement de la législation abordant la dépendance des personnes âgées, en particulier la loi d'adaptation de la société au vieillissement du 29 décembre 2015 (loi ASV)⁽⁴⁾. Se manifeste ici la dichotomie entre handicap et dépendance historiquement instaurée par le droit social français (Savry, 2004 ; Zribi, 2012 ; Henrard, 2016). Personnes âgées dépendantes et personnes handicapées constituent en effet deux catégories du droit de l'action sociale et médico-sociale, qui ont donné lieu à la construction de politiques que l'on qualifie de sectorielles. Il existe donc des dispositions spécifiques aux aidants de personnes handicapées d'un côté et aux aidants de personnes âgées en perte d'autonomie de l'autre. La loi ASV a toutefois impulsé une certaine dynamique de rapprochement et de consolidation des droits.

> Des droits liés à l'accompagnement des personnes handicapées

Dans la mesure où la législation sociale s'est d'abord attachée à reconnaître des droits aux personnes handicapées⁽⁵⁾, c'est dans cette sphère qu'ont été adoptées les premières mesures en faveur des aidants. Sans prétendre à l'exhaustivité, on mentionnera :

- Le droit à l'aménagement du temps de travail pour les salariés : avant que la loi ASV n'instaure le congé de proche aidant pour les salariés, les possibilités d'aménager le temps de travail reconnues par le Code du travail étaient réservées aux salariés membres de la famille d'une personne handicapée (ancien article L. 3122-26 du Code du travail).
- La possibilité de rémunérer un aidant familial : la loi pose que l'aidant familial d'une personne handicapée qui fournit son aide sans lien de subordination au sens du droit du travail peut recevoir un dédommagement *via* la prestation compensatrice du handicap (PCH) perçue par la personne handicapée⁽⁶⁾. De plus, sous certaines conditions, la personne handicapée a la possibilité d'employer et de rémunérer le conjoint, le concubin ou la personne avec qui elle a conclu un pacte civil de solidarité (Pacs), lesquels sont pourtant des « *obligés alimentaires* » selon le Code civil.
- Des droits à l'assurance vieillesse : la législation prévoit l'affiliation gratuite à l'assurance vieillesse pour l'aidant familial d'une personne handicapée, dès lors que l'aidant a cessé ou réduit son activité professionnelle pour s'occuper de son enfant ou d'un proche adulte en situation de handicap au foyer familial. Cela lui permet de valider des trimestres pour la retraite sans qu'il soit besoin de verser des cotisations (le dispositif est toutefois réservé aux personnes dont les ressources sont inférieures à un certain plafond). Il a été envisagé d'étendre ce droit aux aidants d'un proche âgé (projet de loi « Grand âge et autonomie » annoncé en 2019 et abandonné en 2021), mais il reste pour l'heure réservé aux aidants familiaux de personnes handicapées. Outre cette possibilité d'affiliation gratuite, la législation octroie une majoration de durée d'assurance aux personnes qui élèvent ou ont élevé un enfant handicapé,

“Les droits des aidants familiaux ou proches d'une personne âgée en perte d'autonomie n'ont été pris en considération que plus récemment (...).”

sans d'ailleurs exiger de lien de parenté. Enfin, la loi prévoit que si une personne a interrompu son activité professionnelle pendant plus de 30 mois consécutifs pour s'occuper d'un proche handicapé, elle pourra bénéficier d'une retraite à taux plein à 65 ans au lieu de 67 ans.

> Des droits liés à l'accompagnement des personnes âgées

Les droits des aidants familiaux ou proches d'une personne âgée en perte d'autonomie n'ont été pris en considération que plus récemment et leur régime juridique diffère encore sur certains points de celui des aidants familiaux intervenant auprès de personnes handicapées. Ainsi, notamment, de la possibilité pour une personne âgée percevant l'allocation personnalisée

d'autonomie (Apa) d'employer et de rémunérer un aidant familial : une personne âgée en perte d'autonomie peut utiliser une partie de l'Apa pour rémunérer un aidant familial, à l'exception toutefois de son conjoint, de son concubin ou de son partenaire de Pacs. Cette limitation s'explique par le devoir d'assistance vis-à-vis du conjoint qui, ici, joue pleinement.

La loi ASV de 2015 s'est pour sa part préoccupée du risque d'épuisement des aidants de personnes âgées en perte d'autonomie (les aidants étant souvent eux-mêmes âgés) et a institué :

- le droit au répit, avec la prise en compte de la situation de l'aidant par l'équipe médico-sociale du conseil départemental qui met en œuvre le plan Apa et une majoration du plan de 500 euros par an au-delà des plafonds théoriques pour financer le recours à l'accueil temporaire de la personne âgée ou des heures d'aide à domicile supplémentaires ;
- une aide en cas d'hospitalisation du proche de l'aidant : droit à une aide financière de près de 1 000 euros au-delà des plafonds de l'Apa pour financer un hébergement temporaire ou un relais à domicile pour la personne âgée aidée.

> Des rapprochements autour du droit à congé pour les salariés

Par-delà les différences liées à la césure handicap/dépendance, on observe néanmoins quelques points de rapprochement autour de la situation des aidants exerçant par ailleurs une activité salariée. La loi ASV a en effet institué le « *congé de proche aidant* » qui a remplacé le « *congé de soutien familial* » prévu par le Code du travail et instauré en 2007 au profit des salariés apportant une aide à un proche de leur famille (époux/épouse, père ou mère) lourdement dépendant⁽⁷⁾. Désormais, le congé de proche aidant permet de suspendre son activité professionnelle pendant une durée de trois mois, renouvelable dans la limite d'un an sur la totalité de la carrière pour s'occuper d'un proche « qui présente un handicap ou une perte d'autonomie d'une particulière gravité » (article L. 3142-16 du Code du travail). La législation française prévoit aussi une allocation journalière au profit du proche aidant en congé, servie par la Caisse d'allocations familiales (Caf) ou la Mutualité sociale agricole (MSA). On voit donc assez clairement se dessiner les contours d'un statut légal pour les aidants, transcendant les logiques sectorielles des politiques du handicap et de la dépendance, mais demeurant pour l'heure centré sur les questions d'organisation entre vie professionnelle et vie familiale. Bien qu'antérieures aux dispositions du droit européen (la directive de 2019), ces mesures françaises apparaissent tout à fait congruentes.

* * *

Si la question des aidants a clairement émergé au plan européen, on ne peut pas considérer qu'il existe un véritable statut européen des aidants. En droit français, le législateur a certes développé une panoplie de droits répondant

à des exigences différentes : aménager la vie professionnelle des personnes qui doivent consacrer du temps à l'aide d'un proche souffrant d'une perte d'autonomie ; considérer l'aide apportée comme un travail ouvrant droit à rémunération et couverture sociale ; ménager la santé de l'aidant. Mais le système demeure fragmenté et peu lisible, notamment du fait de la prégnance des logiques sectorielles (politiques du handicap d'une part, politiques envers les personnes âgées d'autre part). Les perspectives de création d'une cinquième branche de la Sécurité sociale relative à l'autonomie, ouvertes par la loi du 7 août 2020 et l'ordonnance du 1^{er} décembre 2021 et invitant à une déconstruction de ces logiques, pourraient conduire à une unification des droits des aidants.

Notes

1 - Dans cet article, il est essentiellement question du statut juridique des aidants, ainsi, pour faciliter la lecture, nous employons le terme au masculin neutre.

2 - Notamment, pour ne citer que les plus récents : le rapport Gisserot de mars 2007 ; l'avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) du 27 juin 2013 ; les recommandations de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (Anesm) formulées en juillet 2014 ; le rapport présenté à l'Assemblée nationale par Pierre Dharréville le 21 février 2018 ; le rapport Gillot de juin 2018 ; le rapport Libault de mars 2019.

3 - Article R. 245-7 du Code de l'action sociale et des familles : « *Est considéré comme un aidant familial, pour l'application de l'article L. 245-12, le conjoint, le concubin, la personne avec laquelle la personne handicapée a conclu un pacte civil de solidarité, l'ascendant, le descendant ou le collatéral jusqu'au quatrième degré de la personne handicapée, ou l'ascendant, le descendant ou le collatéral jusqu'au quatrième degré de l'autre membre du couple qui apporte l'aide humaine définie en application des dispositions de l'article L. 245-3 du présent code et qui n'est pas salarié pour cette aide.* »

4 - Article L. 113-1-3 du Code de l'action sociale et des familles : « *Est considéré comme proche aidant d'une personne âgée son conjoint, le partenaire avec qui elle a conclu un pacte civil de solidarité ou son concubin, un parent ou un allié, définis comme aidants familiaux, ou une personne résidant avec elle ou entretenant avec elle des liens étroits et stables, qui lui vient en aide, de manière régulière et fréquente, à titre non professionnel, pour accomplir tout ou partie des actes ou des activités de la vie quotidienne.* »

5 - La catégorie « *aidant* » apparaît formellement en droit français avec la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

6 - À propos de la rémunération des aidants, voir l'article d'Anne Petiau et Barbara Rist dans ce numéro p. 52.

7 - C'est-à-dire classé dans les Groupes Iso-Ressources (Gir) 2 ou 1, dans la grille Aggir, dispositif standard d'évaluation de la perte d'autonomie dans le cadre du versement de l'Apa.

Bibliographie

- Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (Anesm), 2014, *Le soutien des aidants non professionnels. Une recommandation à destination des professionnels du secteur social et médico-social pour soutenir les aidants de personnes âgées, adultes handicapés ou souffrant de maladies chroniques vivant à domicile*, en ligne, consulté le 03/01/2023, https://www.has-sante.fr/upload/docs/application/pdf/2018-03/ane-trans-rbppsoutien_aidants-interactif.pdf.
- Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), 2013, *Avis sur l'effectivité des droits des personnes âgées du 27 juin*.
- Dharréville P., 2018, *Pour une reconnaissance sociale des aidants*, rapport à l'Assemblée nationale, 21 février.
- *European Social Policy Network*, 2018, *Challenges in Long-term care in Europe. A study of national policies*, rapport pour la Commission européenne.
- Gillot D., 2018, *Préserver nos aidants : une responsabilité nationale*, rapport remis à la ministre des Solidarités et de la Santé, à la ministre du Travail et à la secrétaire d'État chargée des Personnes handicapées, juin.
- Gisserot H., 2007, *Perspectives financières de la dépendance des personnes âgées à l'horizon 2025 : prévisions et marges de choix*, rapport remis au ministre délégué à la Sécurité sociale, aux Personnes âgées, aux Personnes handicapées et à la Famille, 20 mars.
- Henrard J.-C., 2016, *Handicap, dépendance, perte d'autonomie : du flou des concepts aux catégorisations sociales des politiques publiques*, *Sciences et Actions Sociales*, n° 3, p. 147-168.
- Laporte C., 2005, *Les aidants familiaux revendiquent un véritable statut*, *Gérontologie et société*, n° 115, p. 201-208.
- Libault D., 2019, *Concertation Grand âge et autonomie*, rapport remis à la ministre des Solidarités et de la Santé, 28 mars.
- Moizard N., 2006, *Conciliation entre vie professionnelle et vie familiale en droit social communautaire*, *Informations sociales*, n° 129, p. 130-139.
- Savry M., 2004, *D'une approche spécifique du handicap et de la dépendance à une approche globale de la prise en charge de la perte d'autonomie : vers des réponses souples, transversales et de proximité*, *Gérontologie et société*, n° 110, p. 263-271.
- Zigante V., 2018, *Informal care in Europe : Exploring Formalisation, Availability and Quality*, London School of Economics and Political Science / European Commission - Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- Zribi G., 2012, *Viellissement, handicap et dépendance : analogies et distinction*, in Zribi G. (dir.), *Viellissement des personnes handicapées mentales*, Rennes, Presse de l'EHESP, p. 7-12.