

Paris, le 6 août 2018

Décision du Défenseur des droits n°2018-216

Le Défenseur 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 les articles 1240 et suivants du code civil ;

Vu l'article L.553-1 du code de la sécurité sociale ;

Saisi par Monsieur X qui conteste le refus de reprise du paiement, à titre rétroactif, de l'allocation aux adultes handicapés dont bénéficiait sa mère,

Décide de recommander à la CAF de Y de procéder à l'indemnisation du préjudice subi par la réclamante.

Le Défenseur des droits demande à la CAF de Y de rendre compte des suites données à cette recommandation dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

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

Rappel des faits

1. Madame X, souffrant d'un taux d'incapacité égal ou supérieur à 80 %, perçoit l'allocation aux adultes handicapés (AAH) depuis 1989. Le 28 juillet 2008, la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées lui a renouvelé le bénéfice de cette allocation pour la période allant du 1^{er} décembre 2008 au 1^{er} décembre 2018.
2. A compter du mois de janvier 2012, le versement de l'AAH a été interrompu à la suite d'une erreur de codification interne de la part de la CAF de Y sans que Madame X, lourdement handicapée, soit en capacité de s'en apercevoir.
3. Ce n'est que le 17 février 2016, que son fils, Monsieur X, s'est aperçu de l'absence de versement de l'AAH et a réclamé à la CAF, à cette même date, la reprise ainsi que l'arriéré des sommes non payées de janvier 2012 à janvier 2016.
4. Le 18 février 2016, la CAF de Y a reconnu son erreur tout en précisant que ses droits ayant changé à compter du 1^{er} février 2014 la somme due s'élevait à 21 689,39 euros pour la période de février 2014 à janvier 2016, mais qu'en revanche la période antérieure (janvier 2012 à février 2014) était prescrite.
5. Contestant ce refus, son fils a saisi la commission de recours amiable (CRA) de la CAF qui a confirmé sa position le 19 mai 2016. A l'appui de sa décision, la CRA invoque l'impossibilité de déroger aux dispositions de l'article L.553-1 du code de la sécurité sociale qui précise que « l'action de l'allocataire se prescrit par deux ans ».
6. Monsieur X, estimant que la responsabilité de la CAF était engagée a sollicité l'aide du Défenseur des droits en vue d'obtenir le rétablissement des droits de sa mère.

Instruction menée par le Défenseur des droits

7. Le 23 novembre 2016, les services du Défenseur des droits ont interrogé la CAF de Y, qui, par courriel du 29 novembre 2016, a confirmé sa position.
8. Par courrier en date du 3 janvier 2018, les services du Défenseur des droits ont adressé à la Caf une note récapitulative indiquant les éléments de droit et de fait qui permettraient de conclure à l'existence d'une atteinte aux droits d'un usager du service public.
9. En réponse, la CAF a confirmé sa position dans son courrier du 19 février 2018 en précisant qu'elle ne pouvait pas déroger à la décision prise par la mission nationale de contrôle (MNC), autorité compétente de l'Etat exerçant un contrôle de légalité des décisions CRA des organismes de sécurité sociale.
10. En effet, à la suite d'une nouvelle analyse de ses services, la commission de recours amiable (CRA) avait fait droit à la demande du réclamant, dans sa séance du 19 mai 2016 en levant la prescription biennale afin d'accorder le paiement de l'AAH à Madame X de janvier 2012 à janvier 2014.

11. Or, par décision du 23 juin 2016, la MNC a annulé la décision de la CRA l'estimant contraire à la loi dès lors que la prescription biennale a vocation à s'appliquer à l'AAH comme à l'ensemble des prestations familiales.

Analyse juridique

1. Sur la faute de l'organisme

12. L'allocation aux adultes handicapés, aide financière qui permet d'assurer un minimum de ressources, est attribuée sous conditions de critères d'incapacité, d'âge, de résidence et de ressources, selon les dispositions prévues par les articles L.821-1 et suivants du code de la sécurité sociale.

13. La demande d'allocation aux adultes handicapés accompagnée de toutes les pièces justificatives utiles est adressée à la maison départementale des personnes handicapées territorialement compétente laquelle transmet un exemplaire du dossier à la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées.

14. Cette dernière accorde l'AAH pour une période au moins égale à un an et au plus égale à cinq ans. Si le handicap n'est pas susceptible d'une évolution favorable, la période d'attribution de l'allocation peut excéder cinq ans sans toutefois dépasser vingt ans (article R.821-5 CSS).

15. La liquidation et le paiement de l'allocation aux adultes handicapés sont assurés par la caisse d'allocations familiales du lieu de résidence de l'intéressé (article R.821-6 CSS).

16. Conformément aux dispositions de l'article L.821-5 du code de la sécurité sociale, l'allocation aux adultes handicapés est servie comme une prestation familiale. En outre, ce même texte prévoit que l'action de l'allocataire pour le paiement de l'allocation se prescrit par deux ans.

17. Il n'en demeure pas moins que la responsabilité de l'organisme qui verse la prestation peut être engagée dès lors que l'erreur commise par celui-ci est constitutive d'une faute générant à l'assuré un préjudice certain.

18. En l'espèce, dans sa réponse du 29 novembre 2016, la CAF de Y a confirmé que l'interruption des paiements était due à une erreur de codification de ses services.

19. Cette erreur n'est en aucun cas imputable à la réclamante, de bonne foi et dans l'incapacité de s'en apercevoir. Son handicap locomoteur doublé d'une surdité importante a entraîné une désocialisation ne lui permettant pas d'assurer les charges administratives de la vie courante, ce qui inclut la vérification de l'état de ses comptes bancaires.

20. La faute ainsi commise par la CAF de Y, à savoir l'erreur de codification, engage sa responsabilité.

21. En effet, la responsabilité des organismes de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole est régie par les règles de droit commun de la responsabilité extracontractuelle, autrement dit par les dispositions des articles 1382 et suivants du code civil, devenus depuis le 1er octobre 2016, les articles 1240 et suivants du même code (Soc., 12 juillet 1995, Bull. 1995, V, n° 242, pourvoi n° 93-12.196).

22. Au regard de l'article 1240 du code civil : « tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ».

23. L'article 1241 du même code dispose que : « Chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence ».

24. La responsabilité de l'organisme est susceptible d'être engagée chaque fois qu'il manque aux obligations qui lui incombent pour l'exécution de ses missions de service public. Il en va ainsi, tout particulièrement, en cas de manquement aux obligations d'information (Soc., 4 mars 1999, pourvoi n° 96-14.752) ou encore en cas de retard (Soc, 22 mai 1997, pourvoi n° 95-20582) ou d'omission dans l'instruction, la liquidation et l'attribution des prestations. La Cour de cassation a également jugé, dans un arrêt du 17 octobre 1996 (n° 94-13.097) que la caisse de sécurité sociale qui, par sa faute, cause à un assuré social un préjudice, est tenue de le réparer.

25. En l'espèce, le manquement de la Caf de Y est établi en ce que l'interruption du paiement de l'AAH de Madame X est directement liée à l'erreur de codification de la caisse tel que la CAF le reconnaît dans son courrier du 18 février 2016 en ce qu'elle indique que c'est « suite à une erreur dans la codification de [son] dossier ».

26. En outre, la Cour de Cassation, a réaffirmé, dans son rapport annuel de 2009 portant sur les personnes vulnérables dans la jurisprudence de la Cour, que le développement de la responsabilité civile des organismes de sécurité sociale devait être salué, dans la mesure où le caractère d'ordre public, qui s'attache généralement aux règles du droit de la sécurité sociale, interdit d'en écarter l'application en raison des fautes commises par l'organisme dans ses rapports avec l'utilisateur.

27. La responsabilité de l'organisme est susceptible d'être engagée chaque fois qu'il manque aux obligations qui lui incombent pour l'exécution de ses missions de service public.

28. La Haute juridiction a estimé que la condamnation d'un organisme à une indemnité au besoin égale au montant des droits litigieux, vient ainsi compenser, en quelque sorte, la perte des droits aux prestations à laquelle l'utilisateur a été exposé à raison des fautes commises par l'organisme.

29. Or, l'action en responsabilité civile se prescrit par 5 ans (article 2224 du Code civil) à compter du moment où le dommage est révélé à la victime (1^{ère} civ. 11 mars 2010 n° 09-12710 ; 2^{ème} civ. 13 mars 2008 n° 07-12962).

30. Ainsi, le 17 février 2016 et le 19 mai 2016, l'action de Madame X n'était pas prescrite.

2. Sur le préjudice causé à l'intéressée

31. Ainsi, Madame X a subi un préjudice certain directement lié à la faute commise par la Caf de Y. En effet, la faute de la CAF a eu pour conséquence de priver la réclamante du bénéfice de l'AAH de janvier 2012 à février 2014. Il incombe dès lors à la CAF qui porte la responsabilité de ce préjudice, en raison de ces manquements, d'en assurer la réparation.

32. Le Défenseur des droits considère que cette réparation pourrait prendre la forme d'une indemnité compensatrice du préjudice subi.

33. Il recommande dès lors à la CAF de verser à Madame X une indemnité correspondant aux arrérages que la réclamante aurait dû percevoir de janvier 2012 à février 2014.

Jacques TOUBON