

Paris, le 26 juillet 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-202

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 dispositions de l'article 2 du code civil, de l'article R.245-40 du code de l'action sociale et des familles et de l'article D. 245-34 du code de l'action sociale et des familles.

Saisi par Monsieur X qui estime avoir subi des difficultés pour obtenir le bénéfice d'heures supplémentaires d'aide humaine en matière de prestation de compensation du handicap (PCH).

Le Défenseur des droits décide :

- de prendre acte de la décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées de réviser le dossier de prestation de compensation du handicap de Monsieur X et d'annuler les titres de recettes d'un montant de 5117,44 euros.
- de recommander à la CNSA de rappeler aux MDPH la nécessaire application des dispositions de l'article 2 du code civil afin d'éviter les décisions de révision rétroactive en matière de prestation de compensation du handicap qui génèrent des indus.
Le rappel pourrait prendre la forme d'une modification des instructions prévues au « Guide pratique des MDPH ».

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

Jacques TOUBON

Prise d'acte d'un règlement amiable intervenu et formulation d'une recommandation, en application de l'article 25 de loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

1. Le Défenseur des droits a été saisi de la réclamation de Monsieur X concernant les difficultés qu'il rencontrait suite à une demande visant à obtenir le bénéfice d'heures supplémentaires d'aide humaine en matière de prestation de compensation du handicap (PCH).
2. Le 23 juin 2015, les parents de Monsieur X ont, sur les conseils de l'association PEP de Y qui prenait en charge leur fils, initié une demande de révision, du nombre d'heures afin qu'il bénéficie d'un accompagnement humain plus important.
3. Par décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) de Y, en date du 15 mars 2016, la famille a appris qu'un nouveau plan de compensation du handicap leur était proposé, le nombre d'heures diminuant significativement, contrairement à leur demande, passant ainsi, au titre de l'aide humaine prestataire, de 21 heures par mois du 1er juin 2015 au 31 mars 2017 et de l'aidant familial à hauteur de 9 heures par mois (au lieu de 13 heures) pour la même période.
4. La famille qui avait déjà bénéficié des aides antérieurement à la date de la décision de révision du plan, s'est vu adresser le 28 avril 2016, un courrier leur précisant qu'elle avait perçu indument, pour ladite période du 1er juin 2015 au 31 mars 2017, 10 189,09 euros au lieu de 5071,65 euros.
5. Monsieur X était donc redevable de 5117,44 euros.
6. Après contestation auprès du Président du conseil départemental de Y, la demande de remise de dette de la famille a été rejetée au motif que Monsieur X disposait de capitaux placés (assurance-vie) sur lesquels l'indu a été recouvré par voie d'huissier.
7. C'est dans ces conditions que les parents du réclamant ont saisi le Défenseur des droits.
8. Puis, le 18 juillet 2017 la CDAPH de Y a prolongé les droits de Monsieur X dans les mêmes conditions jusqu'en 2027.
9. En considération de ces éléments, les services du Défenseur des droits ont saisi la Caisse nationale de la solidarité pour l'autonomie (CNSA) afin d'obtenir communication des instructions nationales relative aux modalités de révision de la PCH et prendre connaissance du fondement légal de cette révision rétroactive et de l'indu ainsi réclamé.
10. Le pôle expertise de la CNSA a répondu en ces termes en date du 14 septembre 2017.
11. « *En cas de révision à la baisse, nous conseillons aux MDPH de donner une explication à la personne car il s'agit d'une situation, évidemment, très délicate. D'autant plus que l'article D. 245-34 du code de l'action sociale et des familles ne prévoit qu'une date d'effet, le premier jour du mois du dépôt de la demande, sans distinguer les premières demandes, des réexamens. Si la révision entraîne une augmentation de la*

prestation il n'est pas possible de déroger à cette règle en faisant « perdre » des droits à la personne.

12. *Toutefois, l'application de cette réglementation étant susceptible de générer des indus, nous avons pu répondre aux MDPH qui nous sollicitaient qu'il est possible de décider, avec le Conseil départemental, d'être plus favorable que le texte s'agissant des révisions à la baisse et de faire démarrer la révision à la date de la CDAPH. Il ne s'agit cependant pas d'une obligation textuelle et les Conseils départementaux demeurent libres de faire un tel choix ».*

13. Le Défenseur des droits est ensuite intervenu auprès de la MDPH de Y.

14. Il a tenu à faire valoir auprès de la MDPH les dispositions suivantes qui trouvent à s'appliquer à toutes les personnes placées en pareille situation, c'est-à-dire ayant demandé la révision du nombre d'heures dont le réexamen abouti à une diminution de ce nombre.

I. Sur l'application du principe de non-rétroactivité des actes administratifs

15. Le principe de la non-rétroactivité des actes administratifs, posé par l'article 2 du code civil, paraît pouvoir fonder, juridiquement l'annulation du caractère rétroactif de la décision de la CDAPH et plaider en faveur de la fixation de la date d'effet au jour de la décision.

16. En vertu de ce principe, les actes qui prévoient leur application à une date antérieure à leur opposabilité ou postérieure à celle-ci, mais en remettant alors en cause des situations définitivement constituées, sont entachés d'illégalité.

17. La sanction d'une rétroactivité illégale consiste alors à annuler cet acte pour la période séparant la date qu'il fixe pour son application et celle à laquelle il peut légalement être applicable, constituant ainsi une annulation partielle. Toutefois, le vice de rétroactivité peut affecter la totalité de l'acte et conduire à son annulation intégrale.

18. Ce principe fait partie des principes généraux du droit qui ont vocation à assurer le bon fonctionnement de l'ordre juridique interne, dans le souci de protection des droits des administrés (Conseil d'État Ass., 25 juin 1948, Société du journal l'Aurore ; CE, ass., 16 févr. 2009, Sté ATOM, req. n° 274000 ; Cons. const. 30 déc. 1982, n° 82-155 DC ; Cons. const. 24 oct. 1969, n° 69-57 L).

19. L'arrêt de principe du Conseil d'État du 25 juin 1948 a ainsi posé explicitement le cadre du principe de la non-rétroactivité des actes administratifs, en vertu duquel « les règlements ne valent que pour l'avenir ».

II. Sur le cadre de la demande de révision

20. Le handicap de Monsieur X au vu duquel l'aide humaine a été octroyée n'a pas connu d'évolution significative justifiant une révision de ses droits à PCH « aide humaine ».

21. La révision semble avoir été déterminée au motif que la décision antérieure prenait en compte à tort le financement des activités ménagères et des actes médicaux. Or cette erreur d'appréciation ne semble pas imputable à Monsieur X.

22. En effet, l'article R.245-41 du CASF dispose notamment que le temps d'aide humaine quotidien pris en compte pour le calcul de la prestation est déterminé au moyen d'un référentiel dédié.

23. En outre, l'article D. 245-34 du même code prévoit que la date d'ouverture des droits est le premier jour du mois du dépôt de la demande.

24. Ce texte ne prévoit pas de date d'effet en cas de révision.

« La date d'ouverture des droits est le premier jour du mois du dépôt de la demande. Par dérogation aux dispositions du premier alinéa, pour les aides relevant du 2° de l'article L. 245-3, les droits sont ouverts à compter de la date d'acquisition ou de location de l'instrument, équipement ou système technique correspondant. Cette date est au plus tôt le premier jour du sixième mois précédant le dépôt de la demande.

Pour les demandes faites en application du 1° du III de l'article L. 245-1 par le bénéficiaire d'un complément de l'allocation prévue à l'article L. 541-1 du code de la sécurité sociale, la date d'attribution de la prestation de compensation est fixée par la commission des droits et de l'autonomie :

1° Au premier jour qui suit la date d'échéance du droit de cette allocation ;

2° Lorsque la demande est faite en cas d'évolution du handicap de la personne ou des facteurs ayant déterminé les charges prises en compte :

a) Au premier jour du mois de la décision de la commission ;

b) A une date comprise entre le premier jour du mois du dépôt de la demande et la date de la décision de la commission, lorsque le bénéficiaire justifie avoir été exposé à des charges supplémentaires prises en compte au titre de la prestation de compensation.

En cas d'interruption de l'aide décidée en application de l'article R. 245-71, celle-ci prend effet à compter de la date à laquelle la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées a statué ».

25. Ainsi, sur le plan juridique, il apparaît que la décision rétroactive de révision à la baisse du nombre d'heures d'aide humaine du 1er juin 2015 au 31 mars 2017 manque de base légale, aucune disposition spéciale ne prévoyant une telle possibilité.

26. A ce propos, on peut noter que le guide pratique CNSA-DGCS des maisons départementales des personnes âgées en sa version de novembre 2011 et en son paragraphe 3.2 portant sur la révision n'apporte pas d'instruction suffisamment explicite à ce sujet.

27. Le guide indique qu'en cas de demande de révision à la demande du bénéficiaire de la PCH, « la CDAPH doit alors réexaminer les droits à la PCH si elle estime, au vu des éléments nouveaux, que le plan de compensation de la personne handicapée est substantiellement modifié ». Il indique également que « la CDAPH ne prend plus en compte les montants déjà octroyés car il y a une remise à zéro des compteurs pour les éléments concernés ».

28. Ces dernières modalités de « remise à zéro des compteurs » viennent renforcer l'idée d'une révision de la prestation pour l'avenir.

29. Par conséquent, la décision de révision rétroactive de la CDAPH a paru contrevenir au principe de non-rétroactivité des actes administratifs et ne pas s'inscrire non plus dans le cadre de l'application de l'article D. 245-34 du code de l'action sociale et des familles.

30. Le demandeur d'une révision pour l'avenir à la hausse de sa prestation ne pouvait valablement subir le préjudice d'une révision rétroactive à la baisse, directement lié à une erreur d'appréciation de la CDAPH.

31. Ainsi, à la suite de l'intervention des services du Défenseur des droits, la commission dans sa décision de révision du 18 septembre 2018 a rétabli le réclamant dans ses droits en annulant et remplaçant la décision litigieuse du 15 mars 2016 et en reportant la date de révision à la baisse.
32. À ce titre, la CDAPH de Y lors de sa réunion du même jour a procédé, en parallèle à la révision du dossier de PCH du réclamant, à l'annulation de l'entièreté du montant de l'indu à savoir 5117,44 euros.

III Sur la nécessaire application équitable sur le territoire de ces dispositions

33. Sollicitée au travers de l'instruction de la réclamation de Monsieur X, la CNSA a reconnu d'une part inviter les MDPH à mettre en œuvre des décisions plus favorables que le texte s'agissant des révisions à la baisse en démarrant la révision à la date de décision de la CDAPH. D'autre part, la caisse nationale a considéré qu'il ne s'agissait cependant pas d'une obligation textuelle et les Conseils départementaux demeuraient libres de faire un tel choix.
34. Or la CNSA est chargée de financer les aides en faveur des personnes âgées en perte d'autonomie et des personnes handicapées, de garantir l'égalité de traitement sur tout le territoire et pour l'ensemble des handicaps et des situations de perte d'autonomie, d'assurer une mission d'information et d'animation de réseau, d'information des personnes âgées, des personnes handicapées et de leurs familles, d'assurer un rôle d'expertise et de recherche sur les questions liées à l'accès à l'autonomie, quels que soient l'âge et l'origine du handicap.
35. Conformément aux dispositions de l'article L.14-10-1 du Code de l'action sociale et des familles, la CNSA a pour missions explicites :
- 6° D'assurer un échange d'expériences et d'informations entre les maisons départementales des personnes handicapées mentionnées à l'article L. 146-3 [...], de diffuser les bonnes pratiques d'évaluation individuelle des besoins, d'élaboration des plans d'aide et de gestion des prestations, et de veiller à l'équité du traitement des demandes de compensation du handicap et d'aide à l'autonomie ;
 - 6° bis D'assurer un rôle d'accompagnement et d'appui aux maisons départementales de l'autonomie mentionnées à l'article L. 149-4 ainsi qu'un rôle d'évaluation de leur contribution à la politique de l'autonomie des personnes handicapées et des personnes âgées.
36. Enfin, dans le même sens, la convention d'objectifs et de gestion 2016-2019 de la CNSA a inclus au sein de son Axe 2, l'amélioration de l'accès aux droits des personnes handicapées en prévoyant d'« œuvrer à l'harmonisation et à l'efficacité des pratiques d'instruction des demandes, d'évaluation des besoins et de construction des réponses ».
37. C'est dans le cadre de l'ensemble de ces missions dédiées que le Défenseur des droits estime qu'il appartient à la CNSA de prévenir les inégalités de traitement, voire de discriminations notamment liées à la résidence en mettant en place un plan d'actions concret permettant d'y pallier.

Le Défenseur des droits décide ainsi:

- de prendre acte de la décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées de Y du 18 septembre 2018 de réviser le dossier de prestation

de compensation du handicap de Monsieur X et d'annuler des titres de recettes du montant de 5117,44 euros ;

- de recommander à la CNSA de rappeler aux MDPH la nécessaire application des dispositions de l'article 2 du code civil afin d'éviter les décisions de révision rétroactive en matière de prestation de compensation du handicap qui génèrent des indus. Le rappel pourrait prendre la forme d'une modification des instructions prévues au «Guide pratique des MDPH».

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

Jacques TOUBON