

Paris, le 5 septembre 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-229

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 l'article 28 de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006;

Vu le code de l'action sociale et des familles, particulièrement son article L.245-8 ;

Saisi par Monsieur et Madame X qui estiment avoir subi une atteinte à leurs droits d'usagers du service public de la protection sociale,

Décide de présenter les observations suivantes devant le pôle social du tribunal de grande instance de Z.

Jacques TOUBON

Observations devant le tribunal de grande instance de Z dans le cadre de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation par Monsieur et Madame X, parents de l'enfant handicapé S X, relative à la contestation d'une demande de remboursement d'un indu de prestation de compensation du handicap, formulée à leur encontre par le conseil départemental de Y.

Faits

L'enfant des époux X, S X, aujourd'hui âgée de dix ans, souffre d'un handicap nécessitant la surveillance et la présence d'un tiers pour tous les actes de la vie quotidienne.

Elle bénéficie de la prestation de compensation du handicap (ci-après PCH) pour faire face aux nécessités d'une aide humaine – assurée pour partie par sa mère, aidant familial, et pour l'autre par une tierce personne intervenant en « emploi direct » - et aux charges spécifiques liées à l'utilisation de protections hygiéniques.

L'aggravation des difficultés liées au handicap a conduit les parents à solliciter, au mois de juillet 2014, une augmentation du volume d'heures de l'aidant familial.

Par décision du 13 novembre 2014, la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (ci-après CDAPH) a accordé une augmentation du volume d'heures au titre de la PCH aidant familial, le montant de l'aide passant en conséquence de 665,82 euros à 834,77 euros mensuels.

La date de prise d'effet de cette décision a été fixée rétroactivement au 1^{er} juillet 2014, date de la demande de révision formée par les parents.

Le 29 janvier 2015, le conseil départemental a notifié cette décision.

Au mois de mars 2015, les époux X ont constaté le versement d'une somme de 7.485,53 euros à leur profit. Souhaitant en connaître l'objet, Madame X a téléphoné au service Solidarité adulte du conseil départemental, lequel lui a indiqué que ce versement correspondait à la régularisation de leurs droits à la suite de l'accueil de leur demande de révision de la PCH aide humaine.

Le 29 mai 2015, à la suite de la réception d'une somme de 2.358,55 euros, Madame X s'est adressée par mail au Conseil départemental pour en connaître le détail. Il lui a alors été répondu qu'il s'agissait de « *la régularisation avril 2015 emploi direct et paiement mensuel aidant familial, emploi direct et charges spécifiques pour mai 2015* ».

Les époux X, ainsi informés sur les sommes reçues, ont fait confiance aux services départementaux quant au montant des prestations octroyées suite à leur revalorisation.

Par courrier daté du 29 juillet 2016, le conseil départemental a demandé aux époux X, en vue de l'exercice d'un contrôle de l'effectivité des aides accordées, de lui fournir « sous quinzaine » de nombreuses pièces justifiant de la réalité de l'aide familiale, de l'emploi direct et des charges spécifiques résultant des achats de protections hygiéniques, ce sur la période du 1^{er} avril 2014 au 30 juin 2016 ;

Eu égard à la période, marquée par la prise des congés estivaux, à laquelle la demande a été formée, et aux démarches et recherches des tickets d'achat nécessitées pour y répondre avec exhaustivité, Madame X a adressé les justificatifs demandés le 16 septembre 2016. Elle a précisé ne pas avoir de justificatifs pour l'intégralité des achats réalisés, notamment lorsqu'ils étaient réalisés par internet (drive des supermarchés) ou à la pharmacie à laquelle il lui arrivait d'oublier de demander une facture.

Par courrier du 10 avril 2017, le conseil départemental a notifié un indu aux époux X, d'un montant de 4.990,05 euros, correspondant aux « postes » suivants :

- versement par erreur en mars 2015, au titre de la régularisation de la PCH aide humaine à la suite de la revalorisation du volet aidant familial, de l'intégralité de la PCH destinée au dédommagement de l'aidant familial sans déduction de certaines sommes déjà versées sur la base de l'ancien plan de compensation (indu de 3.994,82 euros) ;
- absence d'utilisation de l'intégralité des heures accordées en emploi direct (547,54 euros) ;
- dépenses justifiées pour les charges spécifiques inférieures aux sommes versées à ce titre (447,69 euros).

Il était indiqué qu'un avis des sommes à payer serait prochainement émis par la paierie départementale à l'encontre des intéressés.

Enfin, le courrier mentionnait l'existence de deux recours possibles pour contester la décision, l'un gracieux l'autre contentieux, et comportait la mention suivante :

« Dans l'éventualité de recours conjoints, le recours amiable suspend le délai de recours contentieux ».

Estimant, au vue de cette mention, pouvoir exercer conjointement les deux recours, les époux X ont formé un recours gracieux devant le président du conseil départemental, puis un recours contentieux devant la commission départementale d'aide sociale alors compétente. Ils considéraient, en effet, que le remboursement d'une partie des sommes indues, ne pouvait valablement leur être réclamé.

Par courrier du 4 juillet 2017, le conseil départemental a indiqué aux époux X : *« (...) vous présentez, dans le même temps, un recours gracieux devant les services départementaux et un recours juridictionnel devant la CDAS. Je vous informe, par la présente, que votre recours gracieux ne sera donc pas examiné par le département, qui se conformera à la décision de la commission départementale d'aide sociale ».*

Les réclamants ont par la suite appris qu'à la suite de la réforme du contentieux social entraînant la disparition des juridictions de l'aide sociale, leur dossier était transféré au Pôle social du tribunal de grande instance de Z, désormais compétent pour connaître de leur litige.

Après avoir été rendus destinataires du mémoire rédigé par le conseil départemental, et d'une convocation à comparaître à l'audience du Pôle social du tribunal de grande instance de Z fixée au 18 septembre 2019, les époux X ont saisi le Défenseur des droits.

Instruction de la réclamation

Le 11 juillet 2019, le Défenseur des droits a adressé au président du conseil départemental de Y une note récapitulant les éléments de fait et de droit en considération desquels il estimait que la poursuite du recouvrement de l'indu litigieux à l'encontre des époux X, portait atteinte à leurs droits d'usagers du service public de la protection sociale.

Par courrier du 26 juillet 2019, le département a indiqué, en réponse, que cette note récapitulative n'appelait pas d'observation particulière de sa part.

C'est dans ces conditions que le Défenseur des droits a décidé de présenter des observations devant le Pôle social du tribunal de grande instance de Z, appelé à examiner le litige lors de son audience du 18 septembre 2019.

Analyse juridique

Deux remarques doivent être formulées à titre liminaire.

En premier lieu le conseil départemental, à plusieurs reprises dans son mémoire, reproche aux époux X d'avoir initié un contentieux alors qu'ils venaient d'exercer un recours gracieux, dont le département estime qu'il aurait abouti à une remise de dette au regard de la difficulté à conserver tous les justificatifs des charges spécifiques, mais aussi de « *l'erreur de versement de la prestation aidant familial au regard de la prescription de deux ans* ».

Or, l'on ne voit pas en quoi la saisine de la commission départementale d'aide sociale - alors compétente pour ce contentieux - interdisait au département d'examiner le recours gracieux et de le faire aboutir de la manière sus-décrite, ce qui aurait naturellement conduit les réclamants à se désister de leur recours contentieux.

Mais, surtout, le conseil départemental a largement contribué à provoquer l'exercice conjoint des deux recours par les réclamants en mentionnant dans sa notification, à la suite de l'énonciation de chacun des recours disponibles : « *Dans l'éventualité de recours conjoints, le recours amiable suspend le délai de recours contentieux* ».

En second lieu, il convient de souligner que les époux X ne contestent pas les sommes dont le remboursement leur est demandé au titre de la non utilisation de l'intégralité des heures accordées dans le cadre de l'emploi direct, et de l'absence de justification de dépenses à la hauteur des sommes allouées pour les charges spécifiques.

Ils contestent, en revanche, la demande de remboursement des sommes versées par erreur par le conseil départemental dans le cadre de la revalorisation du nombre d'heures attribuées pour l'aidant familial, estimant, sur ce point, avoir fait preuve de toute la diligence nécessaire en interrogeant par téléphone en mars 2015, puis par courriel en mai 2015, les services du département sur la cause des versements reçus à ces deux échéances.

*

Cette demande de remboursement ne paraît pas devoir prospérer : la créance d'indu concernée, outre qu'elle semble atteinte par la prescription (1°), procède d'une erreur fautive du conseil départemental de nature à engager sa responsabilité et à lui laisser supporter, à titre d'indemnisation du préjudice des époux X, la charge des sommes en trop-versées (2°).

1°) La créance d'indu semble être atteinte par la prescription biennale applicable : alors que les sommes indues ont été versées en mars 2015 (cf. mémoire du conseil départemental, p. 1, dernier §), la notification d'indu a été adressée le 10 avril 2017 seulement par le conseil départemental (Cf. mémoire du conseil départemental p.2 §4).

Celui-ci, pour écarter les effets de la prescription dont sa créance d'indu paraît atteinte, indique que « l'instruction » a été faite dans le « délai légal », qu'elle a pris du retard en raison de la fourniture tardive par les époux X des justificatifs demandés, et enfin que ces derniers avaient parfaitement conscience de percevoir des sommes auxquelles ils n'avaient pas droit,

suggérant ainsi, à leur endroit, une qualité de fraudeurs exclusive du bénéfice de la prescription biennale.

Ces éléments ne paraissent pas de nature à permettre la récupération des versements indus nonobstant l'expiration du délai de prescription.

L'article L. 245-8 du code de l'action sociale et des familles dispose :

«La prestation de compensation est incessible en tant qu'elle est versée directement au bénéficiaire et insaisissable, sauf pour le paiement des frais de compensation de la personne handicapée relevant des 1° à 4° de l'article L. 245-3. En cas de non-paiement des frais relevant du 1° du même article, la personne physique ou morale ou l'organisme qui en assume la charge peut obtenir du président du conseil départemental que l'élément de la prestation relevant du même 1° lui soit versé directement.

« L'action du bénéficiaire pour le paiement de la prestation se prescrit par deux ans. Cette prescription est également applicable à l'action intentée par le président du conseil départemental en recouvrement des prestations indûment payées, sauf en cas de fraude ou de fausse déclaration ».

Le délai, s'agissant du recouvrement de l'indu, court à compter du versement des sommes indues.

L'existence d'une fraude a pour effet de reporter le point de départ de la prescription à la date de la découverte de la fraude par celui qui a payé à tort.

Contrairement à ce que suggère le conseil départemental dans son mémoire, le délai de prescription de la demande de remboursement d'indu de PCH n'est ni interrompu, ni suspendu par le fait que le conseil départemental a mis en œuvre un contrôle d'effectivité des aides attribuées, contrôle auquel les usagers des maisons départementales des personnes handicapées et conseils départementaux sont régulièrement invités à se prêter.

Ce contrôle et la demande de pièces justificatives adressée dans ce cadre aux bénéficiaires de la PCH, ne correspondent pas aux causes d'interruption ou de suspension de la prescription extinctive, telles qu'elles sont énoncées aux articles 2240 et suivants pour l'interruption, et 2233 et suivants pour la suspension, du code civil.

En outre, il paraît inexact d'avancer que le retard prétendu avec lequel Madame X a fourni les justificatifs demandés, serait la cause de l'envoi de la notification d'indu après l'expiration du délai de prescription.

Outre que le retard accusé par la réclamante par rapport au délai imparti par le conseil départemental pour fournir les pièces est d'un mois seulement (16 septembre au lieu du 15 août 2016), là où le délai d'acquisition de la prescription est de deux ans, le nombre important des pièces à réunir ainsi que la période durant laquelle la demande a été formée – congé d'été – permettent aisément de justifier le délai pris par Madame X.

Mais surtout, il apparaît que s'agissant du « poste » objet du litige – versement de l'intégralité de la PCH aide humaine pour l'aidant familial au lieu du versement de la seule différence résultant de la revalorisation du volume d'heures – les éléments sollicités dans le cadre du contrôle d'effectivité n'étaient d'aucune utilité pour constater l'existence de sommes en trop-versées. Le conseil départemental disposait de tous les éléments et informations nécessaires, qui ressortissent exclusivement des décisions de la MDPH et de sa propre comptabilité, pour s'apercevoir de son erreur et ce, dès le versement intervenu en mars 2015. Il était, dès cette date, en mesure de connaître son droit à répétition et les éléments apportés par la suite par Madame X, dans le cadre du contrôle d'effectivité – attestation sur l'honneur de la qualité

d'aidant familial, justificatifs de l'utilisation des heures d'emploi direct et des dépenses de charges spécifiques - n'ont eu aucune incidence sur ce droit, qu'il s'agisse de son principe ou de son étendue.

Ainsi, les pièces dont la communication a été sollicitée dans le cadre du contrôle d'effectivité, étaient parfaitement inopérantes s'agissant de qualifier d'indues certaines des sommes versées en mars 2015 au titre de la PCH aide humaine pour le dédommagement de l'aidant familial.

Enfin, l'existence d'une fraude, qui justifierait que le délai de prescription pour la récupération de l'indu n'ait pas couru avant sa découverte, ne saurait être retenue. Pareille qualification suppose que soit constatée à l'endroit de *l'accipiens*, la réalisation d'actes matériels de nature à tromper l'organisme payeur, telles de fausses déclarations, l'omission de déclarations obligatoires, ou l'accomplissement de manœuvres destinées à l'induire en erreur quant à l'existence ou l'étendue d'un droit.

En effet, s'il n'existe pas de texte donnant une définition précise de la notion de fraude en matière d'accès aux prestations sociales, il est constant que celle-ci nécessite, à tout le moins, un élément matériel procédant d'un acte positif (fausse déclaration, manœuvre) ou négatif (absence de déclaration, dissimulation).

Il est en outre expressément admis, aujourd'hui, en vertu des dispositions adoptées dans le cadre du vote de la loi pour un État au service d'une société de confiance (loi dite « ESSOC » n° 2018-727 du 10 août 2018, articles 2 et 3 introduits respectivement aux articles L.123-1 du code des relations entre le public et l'administration et L.114-17 du code de sécurité sociale), que la qualification de fraude suppose également un élément intentionnel/une mauvaise foi. Par suite, un acte susceptible de caractériser l'élément matériel de la fraude, mais accompli par erreur et en toute bonne foi, ne permet pas de la retenir.

En l'espèce, le conseil départemental suggère une fraude au motif que Madame X, lors des versements intervenus en mars puis mai 2015, s'est rapprochée du conseil départemental pour en connaître la cause. Dès lors, elle ne pouvait pas ne pas savoir selon le conseil départemental, qu'une partie des sommes n'était pas due.

L'attitude reprochée par le conseil départemental, outre qu'elle ne répond nullement aux critères de la fraude tels que décrits plus haut, témoigne au contraire de la volonté de l'intéressée d'être assurée que les sommes reçues lui revenaient bien.

2°) Qui plus est, ces manifestations spontanées de Madame X vers le conseil départemental, ont donné à celui-ci l'occasion de vérifier en temps utile le bien fondé des paiements intervenus, ce qu'il n'a pas fait. L'erreur, de ce point de vue, paraît fautive et de nature à engager la responsabilité du conseil départemental qui, en réclamant le remboursement de sommes en trop versées par sa seule faute, cause un préjudice à ses usagers.

En outre ce faisant, le département porte atteinte à certains droits institués par la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006, ratifiée par la France le 18 février 2010 et entrée en vigueur le 20 mars 2010.

En vertu des dispositions de l'article 28 de cette Convention, « Niveau de vie adéquat et protection sociale », les époux X en leur qualité de « famille » d'une personne handicapée, sont en droit d'attendre de l'État français – de son administration - qu'il leur assure un niveau de vie adéquat et une amélioration constante de leurs conditions de vie, et prenne des mesures appropriées pour protéger et promouvoir l'exercice de ce droit, sans discrimination fondée sur le handicap.

Manque à ces obligations l'administration qui, après avoir par son erreur fautive versé une prestation dans des proportions indues au titre du handicap, vient en réclamer le remboursement à la famille concernée plus de deux ans après le versement litigieux. Le conseil départemental vient ainsi nuire au fragile équilibre budgétaire de la famille, alors que l'on sait que la charge financière que représente la présence d'un lourd handicap chez un enfant, est bien souvent source de difficulté pour les parents, notamment lorsque l'un des deux renonce à son emploi pour devenir aidant familial.

Aussi, l'erreur fautive constatée en l'espèce paraît de nature à engager la responsabilité du conseil départemental. Par conséquent celui-ci, au titre de la réparation du préjudice résultant de sa faute, devrait supporter la charge de l'indu.

* * *

Dans ces conditions, il apparaît qu'à la date à laquelle le conseil départemental a notifié l'indu et sollicité son remboursement, sa créance d'indu était prescrite.

En outre, à supposer même cette prescription non acquise, il apparaît que le conseil départemental dont l'erreur fautive est à l'origine de l'indu, doit réparer le préjudice en résultant pour les époux X, en prenant à sa charge le trop-versé.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend porter à la connaissance et soumettre à l'appréciation du pôle social du tribunal de grande instance de Z.

Jacques TOUBON