

Paris, le 29 juillet 2021

Décision du Défenseur des droits n°2021-212

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'article 1^{er} du protocole additionnel de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Saisie par Madame X, d'une réclamation relative à l'interruption du versement du RSA consécutive à la perception d'un dédommagement en sa qualité d'aidant familial, dans le cadre de la prestation de compensation du handicap (PCH).

Prend acte du réexamen favorable du droit au RSA de Madame X, de façon rétroactive, à compter du 1^{er} mars 2020 et de l'exclusion des ressources déterminant le montant de la prestation des sommes perçues au titre du dédommagement en sa qualité d'aidant familial, à compter du 1^{er} décembre 2019 ;

Décide de recommander à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) de compléter l'instruction technique n° 2020-141 du 18 novembre 2020 afin d'ouvrir l'accès au rétablissement du droit au RSA des allocataires qui en formulent la demande, à l'instar de

Madame X, de façon rétroactive à compter du 1er mai 2020 (date prévisionnelle de parution initiale du décret).

Demande à la CNAF de rendre compte des suites données à cette recommandation dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

Décision prise d'acte portant recommandation en application des dispositions de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Le Défenseur des droits a été saisi par Madame X, d'une contestation de l'interruption du versement du RSA consécutive à la perception d'un dédommagement en sa qualité d'aidant familial, dans le cadre de la prestation de compensation du handicap (PCH), mentionné lors de sa déclaration de ressources trimestrielles.

Rappel des faits

Madame X est mère d'une enfant polyhandicapée, ayant bénéficié de l'attribution, par la maison départementale des personnes handicapées (MDPH), de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ainsi que de la prestation de compensation du handicap (PCH) au titre de l'aide humaine.

À ce titre, elle a perçu un dédommagement en sa qualité d'aidant familial, mentionné lors de sa déclaration de ressources trimestrielles, remplie dans le cadre de la perception du revenu de solidarité active (RSA), pour la période de décembre 2019 à février 2020.

La caisse d'allocations familiales (CAF) de Y, dont elle relève, a alors interrompu le versement de son RSA à compter de mars 2020.

Madame X a saisi le Défenseur des droits en la personne de l'un de ses délégués. Les interventions de celui-ci auprès de l'organisme en cause s'étant avérées infructueuses, son dossier a fait l'objet d'un transfert aux services centraux de l'institution, le 6 juin 2020.

Instruction

Par courriel du 16 juin 2020, les services du Défenseur des droits sont intervenus auprès de la médiation de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) afin de connaître la position de la caisse nationale quant à la prise en compte dans le calcul du droit au RSA des ressources de la PCH perçue au titre de l'aide humaine par un aidant familial.

Par courriel du 17 juin 2020, la médiation de la CNAF a précisé qu'un décret en Conseil d'Etat était en cours de rédaction, ayant pour objet la suppression de cette ressource de la base trimestrielle de calcul du RSA, pour une application prévue au mois de mai 2020.

Les services du Défenseur des droits ont, ensuite, sollicité la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), par courriel du 11 août 2020, afin que leur soit communiquée la date de parution du décret précité et des précisions quant à l'éventualité de dispositions rétroactives permettant le remboursement des mensualités de RSA non versées, à partir notamment de la date de parution initiale du décret, à savoir le 1^{er} mai 2020.

Par courriel du 12 août 2020, ladite direction a indiqué que le projet de décret prévoyait une application du décret au calcul des droits RSA à compter du 1^{er} juin 2020.

À compter de son entrée en vigueur, soit le 5 novembre 2020, le décret n° 2020-1343 du 4 novembre 2020 relatif aux modalités de prise en compte du dédommagement perçu par les aidants familiaux, de la prestation de compensation et de l'allocation journalière du proche

aidant dans le calcul du revenu de solidarité active et de la prime d'activité modifiée, notamment, les dispositions de l'article R. 262-11 du code de l'action sociale et des familles :

« Pour l'application de l'article R. 262-6, il n'est pas tenu compte : [...]

26° Des sommes perçues au titre du dédommagement par l'aidant familial tel que défini à l'article R. 245-7 du présent code [...]. ».

Tenant compte de ces dispositions récentes, favorables à la réclamante, les services du Défenseur des droits ont de nouveau sollicité, le 23 novembre 2020, la médiation de la CNAF afin de connaître les consignes éventuelles dispensées par la caisse nationale aux CAF locales quant à la possibilité d'accéder aux demandes de réexamen bienveillant formulées par les allocataires.

Par sa réponse du même jour, la médiation de la CNAF a communiqué l'instruction technique n° 2020-141 du 18 novembre 2020 présentant les modifications introduites par le décret précité concernant les ressources à prendre en compte pour le calcul du RSA et de la prime d'activité.

Enfin, précisant que les indus RSA éventuellement détectés préalablement à ces nouvelles dispositions pouvaient faire l'objet d'une remise de dette, voire d'une annulation, la CNAF a invité les services du Défenseur des droits à se rapprocher directement de la CAF de Y au sujet de la situation individuelle de Madame X.

Il convient également de préciser que l'instruction technique n° 2020-141 précitée indique que *« le décret devant initialement paraître en mai, les téléprocédures Rsa et Prime d'activité ainsi que les déclarations trimestrielles de ressources (DTR) ont été mises à niveau depuis le mois de mai : il y est fait mention que ces ressources (dédommagement Pch) n'ont pas à être déclarées. Les DTR de février, mars et avril, ont donc anticipé un calcul des droits sur la base de ces nouvelles dispositions. Ces dossiers ne doivent pas être revus malgré la publication tardive du décret, les droits calculés restent acquis ».*

À la lumière de cette instruction, certes relative aux difficultés tenant à des indus de RSA, les services du Défenseur des droits, par courrier du 15 décembre 2020, ont sollicité de la CAF de Y le rétablissement des droits de la réclamante, de façon rétroactive, à tout le moins à compter du 1^{er} mai 2020, date de prévision initiale de parution du décret, voire à compter du 1^{er} mars 2020.

En effet, si le décret précité a apporté une clarification nécessaire en la matière, dont le principe ne peut ainsi plus être discuté, il ne pouvait qu'être rappelé qu'avant même sa parution, un arrêt du Conseil d'Etat du 10 février 2017 avait jugé que la PCH perçue pour un enfant au titre de l'aide humaine, n'entrait pas dans l'assiette des ressources au titre du RSA, ainsi que cette institution l'a déjà rappelé à l'occasion d'autres réclamations.

Dans sa réponse du 15 janvier 2021, la CAF de Y, a informé les services du Défenseur des droits de la décision de la Métropole de Lyon, à laquelle est dévolue une partie des compétences du département, du réexamen favorable du droit de Madame X à compter du 1^{er} mars 2020 et, de ce fait, ne pas retenir les montants perçus au titre du dédommagement en sa qualité d'aidant familial, à compter du 1^{er} décembre 2019, dans le cadre du dispositif de l'aide humaine de la prestation compensation du handicap.

Analyse juridique

A. Sur le statut d'aidant familial

L'article R. 245-7 du code de l'action sociale et des familles (CASF) définit la notion d'aidant familial comme suit.

« Est considéré comme un aidant familial [...] 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 [...] et qui n'est pas salarié pour cette aide ».

Lorsque la prestation est accordée en cumul avec l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), *« est également considéré comme aidant familial, dès lors qu'il remplit les conditions mentionnées à l'alinéa précédent, le conjoint, le concubin ou la personne avec laquelle un parent de l'enfant handicapé a conclu un pacte civil de solidarité ainsi que toute personne qui réside avec la personne handicapée et qui entretient des liens étroits et stables avec elle ».*

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 a contribué au renforcement du rôle et du statut des aidants familiaux auprès des personnes en situation de handicap.

À cette fin, s'agissant de la prévention, l'article L. 114-3 du code de l'action sociale et des familles a été ainsi rédigé :

« Sans préjudice des dispositions relatives à la prévention et au dépistage prévues notamment par le code de la santé publique, par le code de l'éducation et par le code du travail, l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de protection sociale mettent en œuvre des politiques de prévention, de réduction et de compensation des handicaps et les moyens nécessaires à leur réalisation qui visent à créer les conditions collectives de limitation des causes du handicap, de la prévention des handicaps se surajoutant, du développement des capacités de la personne handicapée et de la recherche de la meilleure autonomie possible.

« La politique de prévention, de réduction et de compensation des handicaps s'appuie sur des programmes de recherche pluridisciplinaires.

« La politique de prévention du handicap comporte notamment :

« a) Des actions s'adressant directement aux personnes handicapées ;

« b) Des actions visant à informer, former, accompagner et soutenir les familles et les aidants [...]. ».

Ainsi, dans le même sens, l'article créé L. 1111-6-1 du code de la santé publique prévoit qu'*« une personne durablement empêchée, du fait de limitations fonctionnelles des membres supérieurs en lien avec un handicap physique, d'accomplir elle-même des gestes liés à des soins prescrits par un médecin, peut désigner, pour favoriser son autonomie, un aidant naturel ou de son choix pour les réaliser ».*

Plus précisément, s'agissant du dispositif de prestation de compensation du handicap, l'article L. 245-3 du code de l'action sociale et des familles prévoit que celle-ci peut être affectée à des charges *« liées à un besoin d'aides humaines, y compris, le cas échéant, celles apportées par les aidants familiaux ».*

Ces dispositifs ont été complétés par la suite par la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement qui étend le concept d'aidant au « proche aidant » (article L. 113-1-3 CASF) non nécessairement membre de la famille qui vient en aide à une personne dépendante ou handicapée. Ce texte ouvre principalement le droit à la possibilité de rémunération (via l'aide personnalisée d'autonomie (APA), au congé de proche aidant, au congé de solidarité familiale, à la formation pour les aidants familiaux et, enfin, permet un droit au répit afin, pour l'aidant, de bénéficier de temps de repos).

Or, en dépit des textes en vigueur, le Défenseur des droits, dans sa décision-cadre n° 2017-257 du 26 septembre 2017 a émis un certain nombre de recommandations générales destinées à améliorer la connaissance statistique de la situation et des besoins des personnes handicapées. Cette décision évoque notamment la thématique des « aidants informels » pour lesquels persiste la nécessité de :

- « - dresser un portrait des aidants de l'entourage ;
- connaître la configuration de l'aide et les conditions de son exercice ;
- saisir les conséquences de l'aide et les besoins qui en découlent. ».

En octobre 2019, a été déployé un plan gouvernemental de stratégie de mobilisation et de soutien aux aidants 2020-2022, dénommé « agir pour les aidants ». Le dossier de presse de sa présentation apporte des données statistiques significatives.

En effet, « 8 à 11 millions de personnes soutiennent un proche en perte d'autonomie pour des raisons liées à l'âge, un handicap, ou maladie chronique ou invalidante ». 90% aident un membre de leur famille, dont 52% un de leurs parents. Enfin, 8 aidants sur 10 ont le sentiment de ne pas être suffisamment aidés et considérés par les pouvoirs publics.

Ce plan stratégique du gouvernement comporte 17 mesures clés dites prioritaires, s'adressant directement aux proches aidants. Parmi elles, la priorité numéro deux recommande d'« ouvrir de nouveaux droits sociaux aux proches aidants et faciliter leurs démarches administratives ».

À cette fin, le plan comporte une mesure complémentaire explicite en faveur de « la confirmation en droit de la possibilité de cumuler le dédommagement de l'aidant familial avec le revenu de solidarité active, de la même façon que pour l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, à compter de mai 2020. ».

Néanmoins, dans son rapport portant sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH), paru en juillet 2020, le Défenseur des droits relève « *le statut encore précaire des aidants* » précisant que l'absence de réponse adaptée aux besoins des personnes handicapées est lourde de conséquences pour les aidants.

Il cite, à cet effet, l'enquête réalisée par la mission nationale « accueils de loisirs et handicap », en 2018, dont il ressort que 88 % des parents, faute de mode d'accueil adapté, sont amenés à cesser toute activité ou à réduire leur temps de travail.

En outre, le rapport déplore, en dépit de l'importance du rôle des aidants aujourd'hui reconnue, qu'« *il n'existe pas à proprement parler de véritable statut de l'aidant. Celui-ci se construit peu à peu mais souffre d'une absence de vision globale. Les droits des aidants se caractérisent par une multiplicité de dispositifs disparates et peu coordonnés, souvent mal connus des potentiels bénéficiaires, et restent globalement insuffisants pour répondre aux besoins* ».

Le rapport note, par ailleurs, que « *les droits en matière de compensation accordés à l'aidant diffèrent selon que la personne aidée est une personne âgée en perte d'autonomie ou une personne handicapée, enfant ou adulte* ».

- B. Sur le droit au RSA des aidants familiaux dédommagés et l'évolution des dispositions de l'article R. 262-11 du code de l'action sociale et des familles consécutives à la jurisprudence constante

En droit européen, l'article 1^{er} du protocole additionnel de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme prévoit que « *toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international* ».

Par voie de conséquence, le droit au RSA doit être assimilé à un intérêt patrimonial protégé par l'article 1^{er} du Protocole additionnel pour les personnes répondant aux conditions d'attribution légalement fixées par l'État.

En droit interne, en application des dispositions de l'article R. 262-6 du code de l'action sociale et des sociales, pour procéder au calcul du droit au revenu de solidarité active (RSA), « *les ressources prises en compte pour la détermination du montant du revenu de solidarité active comprennent, sous les réserves et selon les modalités figurant au présent chapitre, l'ensemble des ressources, de quelque nature qu'elles soient, de toutes les personnes composant le foyer, et notamment les avantages en nature ainsi que les revenus procurés par des biens mobiliers et immobiliers et par des capitaux* ».

Les dispositions de l'article R. 262-11 du code de l'action sociale et des familles, dans leur version en vigueur au moment des faits, excluaient des ressources prises en compte dans la détermination du montant du RSA, l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) et ses compléments ainsi que la prestation de compensation du handicap lorsqu'elle est perçue pour un enfant.

« *Pour l'application de l'article R. 262-6, il n'est pas tenu compte : [...]*

6° De l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé et de ses compléments mentionnés à l'article L. 541-1 du code de la sécurité sociale, de la majoration spécifique pour personne isolée mentionnée à l'article L. 541-4 du même code ainsi que de la prestation de compensation du handicap lorsqu'elle est perçue en application de l'article 94 de la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008 ».

L'arrêt du Conseil d'Etat du 10 février 2017¹ a interprété, dans une décision de principe, les dispositions de l'article R. 262-11 du code de l'action sociale et des familles comme signifiant que la PCH perçue pour un enfant au titre de l'aide humaine, n'entrait pas dans l'assiette des ressources du RSA :

« Il résulte de ces dispositions, et en particulier du 6° de l'article R.262-11 CASF, que lorsque la prestation de compensation du handicap est perçue en application de l'article 94 de la loi du 19 décembre 2007, qui a ouvert le droit à cette prestation au profit des enfants, en complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, il ne doit pas en être tenu compte pour le calcul des ressources déterminant le montant du revenu de solidarité active. En revanche, lorsqu'elle est perçue sans être cumulée avec cette allocation, sont applicables les dispositions du 9° du même article, qui excluent sa prise en compte dans le seul cas où elle sert à rémunérer un tiers ne faisant pas partie du foyer du bénéficiaire du revenu de solidarité active. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier soumis au juge du fond que Mme B...ne percevait plus l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, pour sa fille Charlène, depuis le mois d'août 2010, et qu'elle entrait ainsi, pour la prise en compte de la prestation de compensation du handicap, dans le champ du 9° de l'article R. 262-11 du code de l'action sociale et des familles.

¹ Conseil d'État, 10 février 2017, n° 395536, Inédit au recueil Lebon.

Dans ces conditions, en jugeant, sur le fondement du 6° de cet article, qu'il ne devait pas être tenu compte de la perception de cette prestation pour la détermination du montant du revenu de solidarité active de leur foyer, le tribunal a commis une erreur de droit. ».

Cette analyse a été reprise dans deux décisions par les tribunaux administratifs de Grenoble le 27 avril 2017 (n° 1702095) et de Rennes du 19 décembre 2018 (n° 1701509).

Dans le droit fil de cette jurisprudence, en juin 2019, un rapport de l'IGAS², a préconisé, dans sa recommandation n° 23, de « *sortir le dédommagement de l'aide parentale de la PCH de la base ressource des prestations concernées, ainsi que de la base fiscale et sociale* ».

Le rapport tirait ainsi les conséquences du constat que plusieurs conseils départementaux avaient, depuis cette jurisprudence précitée, donné des consignes pour que le dédommagement soit « neutralisé » dans la base ressources pour le calcul du RSA dans leur département au risque de susciter voire de renforcer les inégalités de traitement sur le territoire.

Il a donc proposé de modifier les textes existants dans le sens de la non-imposition du dédommagement et surtout de sa neutralisation des bases ressources des prestations sous condition de ressource, en anticipation de la mise en œuvre du revenu universel d'activité (RUA).

C'est dans ce cadre que le décret n° 2020-1343 du 4 novembre 2020 relatif aux modalités de prise en compte du dédommagement perçu par les aidants familiaux, de la prestation de compensation et de l'allocation journalière du proche aidant dans le calcul du revenu de solidarité active et de la prime d'activité est intervenu.

Ce décret modifie, notamment, à compter de son entrée en vigueur, soit le 5 novembre 2020, les dispositions de l'article R. 262-11 du code de l'action sociale et des familles :

« Pour l'application de l'article R. 262-6, il n'est pas tenu compte : [...]

26° Des sommes perçues au titre du dédommagement par l'aidant familial tel que défini à l'article R. 245-7 du présent code [...].

C. Sur la nécessaire mise en œuvre de mesures harmonisées au sein des CAF locales

La caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), en application des dispositions de l'article L.223-1 du code de la sécurité sociale, est notamment chargée de définir les orientations mises en œuvre par les organismes de son réseau en matière de lutte contre le non-recours aux prestations et de simplification des démarches des demandeurs et allocataires.

Or, d'une part, l'interprétation restrictive des dispositions de l'article R. 262-11 du CASF par la Caisse nationale dans ses instructions initiales adressées aux CAF locales, consistant à prendre en compte le dédommagement de l'aidant familial perçu dans le cadre de la PCH aide humaine, perçue pour un enfant, dans le calcul du montant du RSA, s'est avérée préjudiciable pour nombres d'aidants familiaux, dont le statut est déjà précaire.

Pour certains, ce positionnement dépourvu de base légale a pu entraîner une diminution importante du montant de leur RSA. Pour d'autres, à l'instar de Madame X, le versement de la prestation a été interrompu.

² Rapport IGAS de juin 2019 n° 2018-126R- « Améliorer et simplifier la compensation du handicap pour les enfants Clarifier l'articulation entre l'AEEH et la PCH ».

D'autre part, la caisse nationale semble avoir fait le choix, en méconnaissant l'interprétation pourtant explicite de la jurisprudence constante précitée, de maintenir cette restriction, se bornant à attendre la parution du décret rectificatif.

De surcroît, alors que la situation sanitaire de l'année 2020 a accentué encore davantage la situation précaire des aidants familiaux, la parution tardive, huit mois après la date initialement prévue, du décret n° 2020-1343 du 4 novembre 2020, relatif aux modalités de prise en compte du dédommagement perçu par les aidants familiaux, de la prestation de compensation et de l'allocation journalière du proche aidant dans le calcul du revenu de solidarité active et de la prime d'activité, a entravé durant cette période l'accès au droit des aidants familiaux de percevoir le RSA.

En considération des éléments qui précèdent, la Défenseure des droits :

- Prend acte du réexamen favorable du droit au RSA de Madame X, de façon rétroactive, à compter du 1er mars 2020 et de l'exclusion des ressources déterminant le montant de la prestation des sommes perçues au titre du dédommagement en sa qualité d'aidant familial, à compter du 1er décembre 2019 ;

- Décide de recommander à la Caisse nationale d'allocations familiales, dans le cadre de son rôle de pilotage des caisses locales, de compléter l'instruction technique n° 2020-141 du 18 novembre 2020 afin d'ouvrir l'accès au rétablissement du droit au RSA des allocataires qui en formulent la demande, à l'instar de Madame X, de façon rétroactive à compter du 1er mai 2020 (date prévisionnelle de parution initiale du décret). Demande à la CNAF de rendre compte des suites données à cette recommandation dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON