

Paris, le 18 octobre 2022

Décision du Défenseur des droits n°2022-169

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

Saisie par Madame X d'une réclamation relative à une demande de remboursement d'un indu de prestation de compensation du handicap « aide humaine », qu'elle estime constitutive d'une atteinte aux droits d'une usagère de l'aide sociale aux personnes handicapées ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal judiciaire de Z.

Claire HÉDON

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

Madame X a saisi le Défenseur des droits d'une réclamation relative à l'obligation faite à sa fille et protégée, adulte handicapée, Y, de rembourser un indu de prestation de compensation du handicap « aide humaine », constitué sur la période du 1^{er} janvier 2017 au 31 août 2020.

Faits

Madame X est la mère et la tutrice de Y, âgée de 26 ans.

Atteinte d'une forme d'autisme sévère, celle-ci bénéficie d'un accueil en établissement médico-social et de la prestation de compensation du handicap (PCH) aide humaine, aux fins de dédommagement de Madame X, aidante familiale, lors des retours de Y à domicile.

Le montant mensuel de la PCH a été déterminé en considération d'un volume d'heures fixé dans le cadre du plan de compensation du handicap élaboré, en 2016, avec la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) de W.

Pour des raisons tenant principalement à des problèmes de santé rencontrés par Madame X, les retours à domicile de Y ont été moins fréquents que prévu.

En 2017, la réclamante a subi une intervention chirurgicale importante à l'épaule, ayant nécessité 9 mois d'arrêt de travail et de rééducation. L'intéressée indique que son épaule a été fragilisée par les contraintes et efforts physiques qu'implique la « garde » de Y.

Madame X a dû, en raison de cette fragilisation, abandonner son métier de coiffeuse et prendre un emploi d'auxiliaire de vie.

En 2018, elle a subi une nouvelle intervention chirurgicale.

Cette même année, son compagnon est tombé gravement malade et Madame X lui a apporté soutien et assistance jusqu'à son décès, survenu le 20 octobre 2020.

Pour l'ensemble de ces raisons, elle n'a donc pu accueillir Y au domicile autant que cela avait été prévu dans le plan de compensation.

Madame X s'est toutefois régulièrement acquittée dans le délai requis, auprès des services départementaux, de son obligation de déclaration des jours de présence effective de Y à son domicile, comme de son obligation de fournir les justificatifs de présence établis par l'établissement d'accueil de celle-ci.

Alors qu'elle s'inquiétait du décalage susceptible d'exister entre les prévisions du plan de compensation et l'effectivité des jours de présence de sa fille à domicile, il lui a été indiqué qu'un bilan serait effectué en fin d'année, pour régulariser sa situation au regard de la PCH.

Par courrier du 4 septembre 2020, le conseil départemental de W lui a fait savoir qu'à la suite d'un contrôle d'effectivité portant sur la période courant du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2018, il était apparu qu'une somme de 5.754,98 euros lui avait été versée en trop au titre de la PCH.

Un nouveau courrier du 30 novembre 2020 a fait état d'un second contrôle d'effectivité, accompli sur la période du 1^{er} janvier 2019 au 31 août 2020, ayant fait ressortir un indu de PCH de 2.923,06 euros.

Dans chacun de ces courriers, il était demandé à Madame X, lorsqu'elle recevrait les avis des sommes à payer, de procéder au remboursement de l'intégralité des sommes indues par paiement auprès du centre d'encaissement.

Au mois de décembre 2020, l'intéressée a formé un recours gracieux à l'encontre de chacune des demandes de remboursement. Elle a fait valoir le caractère tardif de la régularisation de ses droits, et son incompréhension de l'exploitation des justificatifs régulièrement fournis aux services départementaux, uniquement dans le cadre des contrôles d'effectivité intervenus fin 2020. Elle a sollicité une remise de ses dettes.

Par courrier du 16 mars 2021, le président du conseil départemental a rejeté ses recours, et lui a demandé de procéder au paiement de sa dette, d'un montant global de 8.678,04 euros.

Madame X a rapidement reçu de la Direction générale des Finances publiques (Dgfp), une mise en demeure de payer la somme de 5.754,58 euros, puis du conseil départemental une lettre de relance pour le remboursement du second indu.

Le 15 mars 2021, elle a saisi le tribunal judiciaire de Z pour contester la dette d'indu, et en solliciter la remise.

Le 22 janvier 2022, la Dgfp de Z a fait pratiquer deux saisies administratives à tiers détenteur (SATD) sur le compte bancaire de Y.

Leur main levée a toutefois été ordonnée, après que la Dgfp a été informée de la procédure judiciaire en cours.

La banque, néanmoins, réclame à Madame X le paiement de frais liés à ces saisies.

C'est dans ces conditions que l'intéressée a saisi le Défenseur des droits.

Les services du Défenseur des droits ont eu un échange téléphonique avec le service départemental en charge de la PCH, lequel a accepté de leur communiquer les tableaux de contrôle d'effectivité, les courriers de notification d'indu et les attestations de présence établies par l'établissement d'accueil de Y.

Par un courrier du 22 juin 2022, les services du Défenseur des droits ont adressé au conseil départemental de W (ci-après CD), une note récapitulant les éléments de fait et de droit en considération, desquels ils estimaient qu'une atteinte était susceptible d'être portée aux droits de madame Y.

En réponse, par un courrier du 22 juillet 2022, le CD a fait connaître les raisons pour lesquelles il considérait être fondé à procéder à la récupération de l'indu litigieux.

Analyse juridique

Madame X ne conteste pas l'existence d'un trop perçu de PCH, dans la mesure où Y a effectivement passé moins de temps au domicile familial que cela n'était fixé par le plan de compensation.

Elle conteste, en revanche, devoir rembourser la dette d'indu en raison d'une part, de son caractère partiellement prescrit et, d'autre part, de la tardiveté fautive avec laquelle le conseil départemental a exploité les informations relatives à la présence effective de Y au domicile.

Enfin elle sollicite, eu égard à la fragilité de la situation financière de la famille, de bénéficier d'une remise de dette, mesure dont il appartiendra au juge, le cas échéant, de décider de l'opportunité.

Sur la prescription d'une partie de la dette d'indu

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.

La bonne foi de Madame X n'est pas contestée en l'espèce, puisqu'elle a régulièrement fourni au conseil départemental les attestations de présence établies par l'établissement d'accueil de Y, permettant de déterminer les jours de présence effective au domicile.

Le courrier de notification d'indu du 4 septembre 2020 porte sur la période du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2018.

En vertu de la prescription biennale applicable, le conseil départemental ne peut solliciter le remboursement des sommes versées avant le mois de septembre 2018, ces sommes étant atteintes par la prescription.

Au regard du tableau de contrôle d'effectivité établi par le département, il apparaît que la somme mensuelle en trop versée, du mois de septembre au mois de décembre 2018, s'élève à 204,70 euros.

Par conséquent, la créance d'indu visée dans le courrier du 4 septembre 2020 doit être réduite à la somme globale de 818, 80 euros (204,70X4), correspondant aux sommes en trop versées sur la période, non prescrite, de septembre à décembre 2018.

Le CD, pour écarter les effets de la prescription dont la créance d'indu est partiellement atteinte, indique que :

- « la procédure de contrôle d'effectivité, ayant abouti à la mise en recouvrement de l'indu, a bien été initiée dans le délai légal de 2 ans par rapport au mandatement des sommes indues, le premier versement pour la période considérée (soit le mois de janvier 2017) étant intervenu le 25 janvier 2017, donc moins de deux ans avant l'envoi du courrier sollicitant les informations dans le cadre du contrôle d'effectivité ».

- « Les courriers successifs ci-joints attestent également de l'interruption du délai de prescription au fur et à mesure qu'ils étaient adressés par le Département à la MDPH, l'issue du contrôle étant dépendante de la décision de la CDAPH ».

Contrairement à ce que fait valoir le conseil départemental, 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 ait :

- d'une part 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,

- et d'autre part sollicité de la MDPH une révision à la baisse du plan de compensation.

Les mesures prises dans le cadre du contrôle d'effectivité – y compris l'envoi d'un courrier mentionnant, entre autres informations, la probabilité d'un indu à venir - 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.

C'est en ce sens qu'a statué le pôle social du tribunal de grande instance de GAP dans un jugement du 20 novembre 2019, rendu à l'occasion d'une affaire en tous points semblable au cas d'espèce. Le conseil départemental concerné arguait que sa créance d'indu de PCH n'était pas prescrite, dès lors qu'il avait initié le contrôle d'effectivité dans le délai de prescription de deux ans. Le tribunal a énoncé, après s'être référé aux dispositions du code civil prévoyant les causes de suspension et d'interruption de la prescription :

« Il en résulte que le contrôle d'effectivité mis en œuvre par le conseil de départemental, le courrier de demande de pièces justificatives adressé dans ce cadre à Monsieur et Madame ..., ne constituent pas des causes d'interruption ou de suspension de la prescription extinctive. « Dans ces conditions, il convient de constater l'acquisition de la prescription biennale, et d'annuler la décision (...) » (jugement en pj).

Par ailleurs, le CD, sans s'en expliquer, indique que l'issue du contrôle d'effectivité nécessitait qu'une nouvelle décision soit prise par la MDPH, au sujet du plan de compensation. Cette affirmation paraît infondée, dès lors que l'exercice du contrôle nécessite exclusivement de pouvoir vérifier, sur une période passée, l'utilisation effective de la PCH, en l'occurrence de l'intégralité des heures d'aidant familial et des transports, objet du dédommagement.

La nouvelle décision d'attribution de droits prise par la MDPH, à partir d'un nouveau plan de compensation, ne joue que pour l'avenir et n'a pas d'incidence sur les droits, passés, dont le contrôle d'effectivité révélait qu'ils n'avaient pas été utilisés.

Ainsi, il apparaît qu'aucun élément ou évènement n'a empêché le CD d'adresser, dans le délai de deux ans suivant le paiement des prestations, une notification d'indu seule de nature à interrompre le délai de prescription.

La demande de remboursement d'indu formée par le CD apparaît donc prescrite, pour ce qui concerne les sommes versées avant le mois de septembre 2018.

Sur la tardiveté de l'exploitation des informations relatives à la présence effective de Y au domicile

Madame X indique avoir régulièrement transmis au conseil départemental de W les informations et justificatifs relatifs aux retours effectifs de sa fille au domicile, ce afin de

permettre une régularisation à tout le moins annuelle des droits à la PCH, ainsi que lui avaient annoncé les services départementaux en charge du service de la prestation.

Ces services ont néanmoins poursuivi le versement de la PCH telle qu'elle avait été fixée dans le plan de compensation, sur une durée de presque quatre années, sans vérifier les droits au regard des éléments fournis par la réclamante.

Celle-ci fait valoir que si elle se rendait bien compte de l'inutilisation de l'intégralité des heures prévues par le plan de compensation, elle ne pouvait mesurer le volume d'heures indument dédommagées et, par suite, la dette conséquente qu'elle aurait à rembourser. Cette dette, qui lui paraît insurmontable au regard des charges qu'elle doit assumer mensuellement, est source d'une grande anxiété.

Dans ces circonstances, le manque de diligence du département dans l'exploitation des informations régulièrement transmises par madame X paraît fautif et de nature à engager la responsabilité du conseil départemental qui, en réclamant le remboursement sans délai de sommes en trop versées par sa seule négligence, cause un préjudice à son usagère.

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* », Madame X en sa qualité de membre de la « famille » d'une personne handicapée, comme sa fille, 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. Ainsi, l'action des pouvoirs publics doit tendre à ce que le handicap ne soit pas source de vulnérabilité économique pour la personne handicapée et pour sa famille.

Méconnaît cet objectif l'administration qui, après avoir, par sa négligence fautive, prolongé dans le temps le service d'une prestation au titre du handicap dans des proportions indues, vient en réclamer le remboursement presque quatre ans après les premiers versements indus.

Le conseil départemental de W vient ainsi nuire au fragile équilibre budgétaire du foyer, alors que l'on sait que la charge financière que représente la présence d'un handicap lourd chez l'un de ses membres, est bien souvent la source d'une certaine vulnérabilité financière.

Dès lors, il semble justifié que le conseil départemental supporte la charge de l'indu, en réparation du préjudice que son manque de diligence a causé à son administrée.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'indu dont le conseil départemental a entrepris le recouvrement à l'encontre de Madame X, semble devoir être annulé.

Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend soumettre à l'appréciation du tribunal judiciaire de Z.

Claire HÉDON