

N° 402798

Département des Alpes-Maritimes

1^{ère} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 5 mai 2017

Lecture du 19 mai 2017

CONCLUSIONS

M. Jean LESSI, rapporteur public

L'attribution de la prestation de compensation du handicap (PCH) se fait en deux temps décrits à l'article L. 245-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) : la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) « accorde » le bénéfice de la prestation, au vu notamment d'une évaluation des besoins de compensation du demandeur, et ensuite la prestation est « servie », c'est-à-dire gérée et versée, par le département.

Dans le cas d'espèce, le processus s'est bloqué entre ces deux maillons. Mme B..., de nationalité espagnole, est entrée en France en août 2012 et a demandé, dès septembre, à bénéficier de la PCH. Le 22 janvier 2013, la CDAPH des Alpes-Maritimes lui a accordé la PCH élément aide humaine (forfait surdité) pour cinq ans, dans la limite de 367 euros par mois. Le département a alors demandé à la Mme B... des pièces complémentaires, RIB et avis d'imposition. Au vu de ces éléments, en particulier de l'absence de tout revenu déclaré au titre de 2011, le département a estimé que Mme B... ne remplissait pas la condition légale de résidence stable et régulière en France. Le département n'a jamais commencé à payer la PCH.

Mme B... a multiplié les démarches pour obtenir le début des versements. Elle a d'abord formé une requête devant la commission départementale d'aide sociale (CDAS). Mais cette requête a été rejetée par courrier du secrétaire de la commission pour « incompétence » de la CDAS – motif erroné¹, nous y reviendrons. Mme B... s'est alors tournée vers la juridiction administrative de droit commun. Elle a formé deux référés provision successifs, le premier rejeté comme irrecevable, le second en raison de l'existence d'une contestation sérieuse.

Puis son avocat a recouru à une autre technique : le référé « mesures utiles », prévu à l'article L. 521-3 du code de justice administrative (CJA). Cette démarche a été couronnée de succès. Par une ordonnance du 8 août 2016, le juge des référés du tribunal administratif de Nice a ordonné au département des Alpes-Maritimes de verser les mensualités dues à compter du 1^{er} juin 2014, et jusqu'au 30 septembre 2017. Le département se pourvoit régulièrement en cassation.

¹ Le motif de refus était plus précisément que la CDAS ne pouvait « être saisie que lorsqu'une décision défavorable a été rendue à l'encontre du requérant, et non pour le recouvrement d'une aide sociale déjà accordée »).

L'un au moins des moyens soulevés devra être accueilli. Comme l'indique le pourvoi, la jurisprudence a rappelé que les pouvoirs du juge du référé « mesures utiles » ne peuvent être mis en œuvre qu'à la condition qu'ils ne se heurtent à aucune « contestation sérieuse » (CE, 6 avr. 2001, *Ministre de l'éducation nationale c/ C... et Mme D...*, n° 230000, A).

En l'espèce, pour estimer implicitement – mais nécessairement – qu'il n'y avait pas de contestation sérieuse, le JRTA s'est fondé sur l'existence d'un automatisme² entre l'attribution de la PCH par la CDAPH et sa mise en paiement par le département. Selon le juge des référés, une fois la PCH accordée, le département n'a pas le choix, il doit la mettre en paiement.

Nous ne partageons pas cette analyse.

Il est vrai que les textes ne confèrent pas de manière très explicite un droit de veto au président du conseil départemental. Le code organise l'intervention du département, en aval de la CDAPH, pour fixer certains paramètres et notifier le montant dû (la CDAPH ne fixe qu'un plafond). Le président du département, dans l'espace de décision qui lui est aménagé, doit fixer le taux de prise en charge, selon les ressources (art. R. 245-46), et déduire du montant de la PCH les prestations en espèces de sécurité sociale de même objet (art. D. 245-43). Mais si le département peut ajuster le montant, rien n'est dit sur son pouvoir de s'opposer au paiement.

Cependant, il résulte clairement des textes que le bénéfice de la PCH est soumis à deux séries de conditions : à des conditions d'ordre médical, tenant à l'existence d'un handicap et d'un « *besoin de compensation* » (art. L. 245-1) ; mais aussi à des conditions administratives, en particulier la résidence stable et régulière en France, la condition d'âge, le non-cumul avec des droits « de même nature » ouverts au titre d'un régime de sécurité sociale, etc³. Or s'il y a des conditions administratives, il faut bien qu'une autorité puisse constater qu'elles ne sont pas remplies.

Mais quelle est cette autorité, CDAPH ou département ? La clé figure à nos yeux dans deux articles, qui ne sont pas propres à la PCH, mais en chapeau commun à toutes les prestations dans l'attribution desquelles intervient la PCH, et qui dessinent une forme de spécialisation des tâches. Le premier est l'article L. 241-6 du CASF donne à la CDAPH une compétence d'attribution, pour apprécier « *si les besoins de compensation (...) justifient l'attribution de la PCH* ». Son intervention est donc centrée sur les conditions médicales. Le deuxième article-clé est l'article L. 241-8. On y lit que « *sous réserve que soient remplies les conditions d'ouverture du droit aux prestations, les décisions des organismes (...) chargés du paiement (...) [de la PCH] sont prises conformément à la décision de la CDAPH* ». Nous en déduisons que l'organisme payeur dispose d'un espace propre de décision : il ne peut empiéter sur le champ de compétence propre de la CDAPH – l'évaluation des besoins – mais, en dehors de ce champ, il peut relever qu'une autre condition n'est pas remplie.

² Le JRTA a relevé qu'« il résulte des dispositions précitées de l'article L. 245-2 du CASF qu'une fois la prestation accordée par la Commission, il revient au département où le demandeur a son domicile de verser la dite aide ».

³ Ou encore, en cours de service de la PCH, le non-respect du fléchage de la PCH sur les charges pour la compensation desquelles elle a été attribuée (art. L. 245-5)

Le JRTA a commis une erreur de droit en estimant que le département était en situation de compétence liée, et en en déduisant que la demande de Mme B... ne se heurtait à aucune contestation sérieuse. Vous accueillerez ce moyen et casserez l'ordonnance attaquée.

Vous réglerez l'affaire au titre de la procédure de référé engagée.

A titre liminaire, précisons que, contrairement à ce qui est soutenu, la demande de Mme B... n'échappe pas à la compétence du juge administratif du référé mesures utiles.

Il est vrai que le litige « principal » auquel se rattache, ou quel se rattacherait le présent litige ne relève pas du juge administratif de droit commun. En matière de PCH, l'article L. 241-2 du CASF prévoit que les « décisions relatives à l'attribution de la prestation par la [CDAPH] peuvent faire l'objet d'un recours devant la juridiction du contentieux technique de la sécurité sociale » tandis que les « décisions du président du conseil départemental relatives au versement de la prestation peuvent faire l'objet d'un recours devant les [commissions départementales d'aide sociale] ». En l'espèce, le litige de Mme B..., relatif à la mise en paiement de sa PCH par le département, relève, de manière évidente, de la compétence de la CDAS des Alpes-Maritimes, contrairement à ce qu'a estimé le secrétaire de cette juridiction spécialisée⁴.

Mais, la seule borne à la compétence du juge du référé mesures utiles, c'est, comme en matière de référé-liberté, la sphère de compétence de l'ordre administratif (CE, 29 oct. 2001, E..., n°237132) : vous vérifiez que le litige principal auquel se rattache ou est susceptible de se rattacher la mesure n'échappe pas manifestement à la compétence de la juridiction administrative. A l'intérieur de cette sphère, la circonstance que le litige principal né ou potentiel se rattache à une juridiction spécialisée ne fait pas par principe obstacle à l'intervention du juge du référé-mesures utiles. Vous avez jugé ainsi que le juge du référé mesure utile pouvait intervenir, dans le cadre de la procédure d'asile, pour ordonner à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) de statuer sur une demande d'asile dans un certain délai et sous astreinte, sans que la présence en bout de chaîne de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) n'y fasse obstacle (CE, 18 juil. 2011, F..., n°343901, au Recueil). Ce n'est qu'en matière de référé-suspension que le litige principal doit relever du juge de droit commun – mais c'est parce que ce référé-là est en vertu du CJA l'accessoire d'un litige principal qui doit relever de la juridiction dont dépend le juge des référés.

Il vous faut examiner à présent si les conditions de prononcé d'une « mesure utile » sont remplies. La condition d'urgence l'est assurément, compte tenu de l'absence de ressources connues de Mme B..., de son handicap et de son droit à compensation reconnu en 2013, il y a plus de quatre ans – l'écoulement du temps joue dans le sens de l'urgence.

La condition délicate tient à l'interdiction, pour le juge du référé mesures utiles, de « faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative, même celle refusant la mesure demandée, à moins qu'il ne s'agisse de prévenir un péril grave » (art. L. 521-3 CJA ; CE, Sect., 5 févr. 2016, M. G..., n° 393540, au Recueil). Le département a-t-il, en l'espèce, refusé de verser la PCH ?

⁴ Pour des raisons que nous peinons à comprendre (rapp., pour la compétence des CDAS, en matière de RMI, lorsque le litige ne porte pas à proprement parler sur les droits de l'allocataire mais sur le recouvrement forcé d'un indu : CE, Sect., 1er déc. 1989, Mme H..., au Recueil p. 242 ; CE, 30 déc. 2003, M. I..., n° 255383, aux Tables.

Il est difficile d'affirmer qu'il aurait pris une décision expresse. Il n'a pas pris de décision formalisée, et si le département indique dans ses écritures qu'il a été « dans l'impossibilité » de verser la PCH en raison du défaut de résidence stable et régulière en France, il est délicat d'y lire l'aveu incontesté de la prise en 2013 d'une véritable décision de ne pas verser l'allocation.

A défaut de décision expresse, le département a-t-il pris une décision implicite de refus ? Encore faut-il qu'il existe en la matière un mécanisme de naissance de décisions tacites. Or pour trois séries de raisons, vous pourriez être tentés de répondre par la négative, et de juger que, tant que le président du conseil départemental n'a pas expressément, soit notifié au bénéficiaire les montants qui lui seront versés, soit au contraire notifié son refus de verser la prestation, il n'existe aucune décision. Et donc aucun obstacle à ce que le juge du référé mesures utiles intervienne.

La première raison, on l'a dit, c'est que les textes ne prévoient pas l'intervention systématique de cette décision. On comprend que le département peut refuser de payer. Pas qu'il doit se prononcer systématique sur ce point.

La deuxième raison, sans doute la plus troublante, c'est la difficulté à identifier le point de départ du délai au terme duquel le silence du département vaudrait refus. Car le seul point de départ imaginable en théorie, c'est une demande. Or il existe une seule demande, en début de procédure, auprès de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH). Une fois la décision de la CDAPH intervenue, l'allocataire ne formule aucune nouvelle demande de liquidation auprès du département. En toute rigueur donc, il faudrait considérer que le délai imparti au département court dès le début, qu'un refus naît au bout de deux mois, à une date à laquelle, en pratique, la CDAPH ne se sera pas encore prononcée, et que ce refus du département sera ensuite retiré une fois que la CDAPH aura donné son feu vert. C'est imaginable en droit, mais, à sa seule description, peu intuitif.

Le troisième argument contre le schéma de la décision tacite, c'est la comparaison avec le régime de l'allocation adultes handicapés (AAH). Pour cette allocation cousine, où l'on retrouve ce système à double commande CDAPH – caisse d'allocations familiales (CAF), le pouvoir réglementaire a tout prévu, dans le détail. L'article R. 821-2 du code de la sécurité sociale (CSS) prévoit que « *Au vu de la décision de la [CDAPH] et après avoir vérifié que le demandeur remplit les conditions administratives et financières exigées, l'organisme débiteur prend la décision de liquidation des prestations. Le silence gardé pendant plus d'un mois par l'organisme débiteur, à compter de la date de la décision de la commission relative à une demande d'allocation aux adultes handicapés et de complément de ressources, vaut décision de rejet.* » Le chaînage décisionnel CDAPH/CAF est explicité, le régime de naissance d'une décision tacite est finement organisé. *A contrario*, lorsque les textes sont eux-mêmes silencieux sur les règles de silence, il pourrait paraître audacieux de les combler prétoriennement.

Si, convaincus par ces trois arguments, ou par d'autres, vous pensez qu'aucune décision de refus de verser la PCH n'existe, alors nous pensons qu'il y a matière à prononcer une « mesure utile ». Vous ne pourrez pas enjoindre de verser la PCH, compte tenu de la contestation sérieuse qui s'élève à ce sujet en l'état du dossier. En revanche, vous pourrez enjoindre au département de statuer sur la demande de l'intéressé. Votre intervention aura la même portée, de catalyseur du processus de décision administrative, que dans l'affaire M. F...

de 2011. Les textes prévoient que l'Opfra ne prend pas de décision implicite : son silence, persistant, différerait indéfiniment la naissance d'une décision. Vous lui avez enjoint de décider. Vous feriez de même ici.

Mais ce n'est pas la solution que nous vous proposerons à titre principal. Car, nous vous proposerons de juger qu'une décision implicite est bien née. Pour trois raisons.

La première raison, décisive à nos yeux, c'est que la loi – le code des relations entre le public et l'administration aujourd'hui, la loi du 12 avril 2000 hier – fait obstacle à ce qu'une demande soit laissée sans décision (art. L. 231-1). Or l'objet ultime de la demande de PCH, c'est que la PCH soit payée. Autrement dit, la décision d'attribution de la CDAPH ne remplit pas l'intéressé de ses droits ; il n'est entièrement statué sur la demande qu'une fois que non seulement la CDAPH pour ce qui la concerne, mais aussi le PCD en ce qui le concerne, y ont statué. Juger qu'aucune décision implicite ne naît, ce serait juger que la demande initiale reste en partie sans réponse. Si dans l'affaire *M. F...*, déjà mentionnée, il en allait autrement, c'est parce que la loi elle-même prévoyait, à l'article L. 723-3-1 du CESEDA, qu'« aucune décision ne peut naître du silence gardé par l'office ». En l'absence ici de disposition législative dérogoire, une décision doit naître.

La deuxième raison, en faveur de la naissance d'une décision tacite, est qu'il nous paraît possible d'écrire les paramètres de ce régime de silence vaut refus sans faire preuve d'une audace excessive. On comprend des textes déjà cités que s'il est possible de constater à tout moment qu'une condition administrative n'est pas remplie, l'espace propre de décision ouvert au président du département est situé en aval de la décision positive de la CDAPH. C'est au moment où la CDAPH a épuisé son office en accordant la PCH que le PCD se trouve au plus tard saisi, pour ce qui le concerne, de la demande. Autrement dit, nous pensons que le schéma retenu par le pouvoir réglementaire pour l'AAH est le seul possible⁵. Et nous vous proposons de vous en inspirer.

La troisième raison est d'ordre pratique : la décision tacite permet de lier le contentieux et de saisir un juge de la contestation. Elle est protectrice, plus que la solution contraire. L'avocat de Mme B... ne s'y est d'ailleurs pas trompé, en saisissant immédiatement la CDAS du refus de verser la PCH. L'affaire est partie sur de mauvais rails en raison de la réponse erronée du secrétaire de la CDAS. C'est regrettable, mais nous trouvons que le détour par le juge du référé mesures utiles pour enjoindre au département de prendre une décision pour ensuite pouvoir la contester devant la CDAS, est un circuit long dont l'intérêt nous paraît peu évident.

Nous vous proposons donc de considérer qu'une décision implicite est née le 22 mars 2013, deux mois après la décision positive de la CDAPH. Et si le département a demandé des pièces complémentaires, il ne l'a pas fait dans les conditions alors prévues par le décret du 6 juin 2011 – cette demande n'a donc pas suspendu le délai de naissance d'une décision tacite. Cette décision implicite fait obstacle à ce que vous enjoignez au département de verser la PCH.

⁵ Il vous a déjà fallu faire preuve de créativité en présence de systèmes à double commande, qu'il s'agisse d'un pouvoir de décision conjointe (CE, 13 mars 2013, *Société La Grande Charrière*, n° 344603, aux Tables, aux concl. Maud Vialettes) ou de deux pouvoirs de décisions devant s'exercer simultanément (en matière de remboursement et de prix des médicaments, CE, 30 mars 2016, *Société BB Farma*, n° 383846, aux T.). En présence en l'espèce de deux pouvoirs de décisions dont on déduit des textes qu'ils s'exercent, naturellement, successivement, la solution que nous vous proposons paraît conforme à cette logique de succession.

Par ces motifs nous concluons à la cassation de l'ordonnance attaquée, au rejet de la demande de référé présentée par Mme B... en première instance et au rejet des conclusions présentées par le Département au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.